



Würzburger Online-Schriften zum Europarecht

Julius-Maximilians-

**UNIVERSITÄT
WÜRZBURG**



Patricia Zentgraf

Die Entwicklung des
Umwelt-Rechtsbehelfs-
gesetzes unter dem
Einfluss des Europarechts

Nr. 8



Würzburger Online-Schriften zum Europarecht

Die Würzburger Online-Schriften zum Europarecht werden herausgegeben von Professor Dr. Markus Ludwigs, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Die Reihe bietet ein Forum für hervorragende Seminar- und Magisterarbeiten aus dem gesamten Bereich des Europarechts, einschließlich des Rechts der EMRK. Sie gibt den Studierenden der Universität Würzburg die Möglichkeit, ihre wissenschaftlichen Ideen und Konzepte der Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen.

© Prof. Dr. Markus Ludwigs
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Juristische Fakultät
Domerschulstraße 16
97070 Würzburg
Tel.: +49 (0) 931 - 31-80023
Fax: +49 (0) 931 - 31-80651
l-oeur-ur@jura.uni-wuerzburg.de
<http://www.jura.uni-wuerzburg.de>
Alle Rechte vorbehalten.
Würzburg 2019.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch
den Publikationsservice der Universität
Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg
Am Hubland
D-97074 Würzburg
Tel.: +49 (0) 931 - 31-85906
opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de
<https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>
Titelblattgestaltung / Foto: Kristina Hanig

ISSN: 2199-790X



Zitiervorschlag:

Zentgraf, Patricia: Die Entwicklung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes unter dem Einfluss des Europarechts, Würzburger Online-Schriften zum Europarecht, Nr. 8 (2019). URN: urn:nbn:de:bvb:20-opus-177936

Patricia Zentgraf*

Die Entwicklung des Umwelt-Rechts- behelfsgesetzes unter dem Einfluss des Europarechts

* Die Autorin ist Rechtsreferendarin im Oberlandesgerichtsbezirk Bamberg und Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht (Prof. Dr. Markus Ludwigs). Die Arbeit entstand im Rahmen eines Seminars zum Thema „Rechtsschutzprobleme im Umweltrecht“ unter Leitung von Prof. Dr. Ralf Brinktrine im Wintersemester 2016/17. Sie stellt eine geringfügig überarbeitete Fassung unter Berücksichtigung der Korrekturhinweise dar und ist auf dem Stand vom Januar 2019. Ein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Brinktrine für die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen des Seminars sowie Herrn Prof. Dr. Ludwigs für die wertvollen Anregungen sowie die Möglichkeit der Publikation.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Historische und dogmatische Ausgangslage vor Erlass des UmwRG	2
III.	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7.12.2006.....	3
1.	Völker- und europarechtliche Vorgaben	3
a)	Aarhus-Konvention	3
b)	Richtlinie 2003/35/EG	4
2.	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im Gesetzgebungsprozess	5
3.	Wesentliche Regelungen des UmwRG.....	6
a)	Anwendungsbereich, § 1 UmwRG	6
b)	Rechtsbehelfe von Vereinigungen, § 2 UmwRG.....	6
aa)	Umfang der Rügebefugnis, § 2 Abs. 1 UmwRG.....	6
bb)	Materielle Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG.....	8
cc)	Begründetheit eines Umwelt-Rechtsbehelfs, § 2 Abs. 5 UmwRG.....	8
c)	Anerkennung von Vereinigungen, § 3 UmwRG.....	9
d)	Verfahrensfehler, § 4 UmwRG	9
e)	Zeitlicher Anwendungsbereich des Gesetzes, § 5 UmwRG	10
4.	Kritik am Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006	10
a)	Unionsrechtskonformität.....	10
aa)	Beschränkung der Rügebefugnis, § 2 Abs. 1 UmwRG.....	10
bb)	Materielle Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG.....	12
cc)	Beschränkung des gerichtlichen Kontrollmaßstabs, § 2 Abs. 5 UmwRG.....	13
dd)	Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern, § 4 UmwRG	13
ee)	Übergangsregelung, § 5 UmwRG	14
b)	Systematische Kritik	15
aa)	Umsetzung der Vorgaben in einem separaten Gesetz	15
bb)	Gesetzgebungstechnik	17
c)	Zwischenfazit	18
5.	Die erste Rüge durch den EuGH – das Trianel-Urteil vom 12. 5. 2011..	18
a)	Das Ausgangsverfahren vor dem OVG Münster	18

b)	Entscheidung des EuGH	19
aa)	Beschränkung der Rügebefugnis	19
bb)	Unmittelbare Anwendbarkeit	20
c)	Bewertung der Entscheidung	20
IV.	Reaktion des deutschen Gesetzgebers – Die Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz- Novelle vom 29.1.2013	21
1.	Gesetzgebungsverfahren	21
2.	Wesentliche Änderungen	22
a)	Erweiterung der Rügebefugnis und des gerichtlichen Prüfungsmaßstabs, § 2 Abs. 1 und Abs. 5 UmwRG	22
b)	Erweiterung der Verfahrensfehler, § 4 Abs. 1 UmwRG	22
c)	Maßgaben zur Anwendung der VwGO, § 4a UmwRG	22
d)	Übergangsregelung, § 5 Abs. 4 UmwRG	23
3.	Kritik an der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes	23
a)	Problematik des neues § 4a UmwRG	23
b)	Offene Fragen	25
c)	Zwischenfazit	26
4.	Die zweite Rüge durch den EuGH – das Altrip-Urteil vom 7.11.2013 ..	26
a)	Ausgangsverfahren vor dem BVerwG	26
b)	Die Entscheidung des EuGH	27
aa)	Regelung des § 5 Abs. 1 UmwRG	27
bb)	Verfahrensfehlerfolgen	27
c)	Die Bewertung der Entscheidung	28
5.	Entscheidung des Aarhus-Convention-Compliance-Committee vom 20.12.2013 und der 5. Vertragsstaatenkonferenz vom 2.7.2014	28
V.	Die erneute Reaktion des deutschen Gesetzgebers – die Novelle des Umwelt- Rechtsbehelfsgesetzes vom 26.11.2015	29
1.	Gesetzgebungsverfahren	30
2.	Wesentliche Änderungen	31
3.	Kritik an der Novelle	31
a)	Generalklausel des § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG	32
b)	Regelung des § 4 Abs. 1a UmwRG	33
c)	Offene Fragen	34
d)	Zwischenfazit	35

4.	„Deutschland verliert die dritte Runde vor dem EuGH“ – Das Urteil Kommission ./ Deutschland vom 15.10.2015.....	36
a)	Die Entscheidung des EuGH.....	36
b)	Die Bewertung der Entscheidung.....	36
VI.	Erneuter Anpassungsversuch durch den deutschen Gesetzgeber – die Novelle des UmwRG vom 2.6.2017.	37
1.	Gesetzgebungsverfahren.....	37
2.	Wesentliche Änderungen.....	38
a)	Anwendungsbereich, § 1 UmwRG	38
b)	Materielle Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG	38
c)	Verfahrensfehler, § 4 UmwRG	39
d)	Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG.....	39
3.	Kritik an der Novelle	39
a)	Differenzierung zwischen dem Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK und des Art. 9 Abs. 3 AK im Rahmen der materiellen Präklusion, § 7 Abs. 3 UmwRG.....	39
b)	Die neue Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG	40
c)	Zwischenfazit	42
VII.	Fazit.....	42
	Literaturverzeichnis	IV
	Rechtsprechungsverzeichnis	X

I. Einleitung

Als „ewiger Patient“¹ des deutschen Gesetzgebers steht die Umweltverbandsklage seit über vierzig Jahren in der rechtswissenschaftlichen Diskussion. Neuen Schwung erlangte die Debatte durch die völkerrechtlichen Vorgaben der im Jahr 1998 beschlossenen Aarhus-Konvention² sowie deren unionsrechtliche Umsetzung in der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (RL 2003/35/EG)³. Für den deutschen Gesetzgeber entstand dadurch erheblicher Anpassungsbedarf des nationalen Rechts, dem er zuerst im Jahr 2006 mit dem Erlass des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)⁴ nachkam. Dieses warf allerdings von Beginn an Fragen im Hinblick auf die Beachtung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben auf und wurde schließlich im Jahr 2011 vom EuGH für partiell unionswidrig erklärt.⁵ Der deutsche Gesetzgeber hat daraufhin mehrere Novellierungsversuche unternommen, die alle nicht frei von Kritik blieben. Daher folgten wenig überraschend im Jahr 2013 sowie 2015 erneute Rügen durch den EuGH.⁶ Im April 2016 startete der Gesetzgeber schließlich einen erneuten Vorstoß zur Schaffung eines völker- und unionsrechtskonformen UmwRG, welcher in die bislang umfassendste und grundlegendste Novelle des UmwRG vom 02.06.2017 mündete⁷.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Ursachen für die anhaltenden Umsetzungsdefizite im UmwRG aufzudecken und zu analysieren, wie es zu dieser Vielzahl von Rügen durch den EuGH kommen konnte. Dazu wird im Folgenden zunächst die historische und dogmatische Ausgangslage vor Erlass des UmwRG dargestellt (II.). Daraufhin folgt eine Erläuterung des UmwRG aus dem Jahr 2006 sowie der daran geäußerten Kritik und der ersten Rüge durch den EuGH in der Sache Trianel (III.). Hieran schließt sich die Darstellung und kritische Würdigung der ersten Novelle des UmwRG aus dem Jahr 2013 sowie der zweiten Beanstandung durch den EuGH im Altrip-Urteil an (IV.). Schließlich

¹ *Kment*, UPR 2013, 41.

² Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), BGBl. 2006 II, 1251.

³ ABl. 2003 L 156, 17.

⁴ BGBl. 2006 I, 2816.

⁵ *EuGH* ZUR 2011, 368 – Trianel.

⁶ *EuGH* ZUR 2014, 36 – Altrip; *EuGH* NVwZ 2015, 1665 – Kommission ./ Deutschland.

⁷ Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (UmwRGuaAnpG) vom 29.05.2017, BGBl. I 2017, 1298.

werden die zweite Novelle des UmwRG aus dem Jahr 2015 erläutert und die bestehenden Kritikpunkte herausgearbeitet (V.). Nach einem Überblick über die dritte Rüge durch den EuGH im Jahr 2015 gilt es abschließend zu erörtern, ob dem Gesetzgeber mit der im April 2016 eingeleiteten Novelle nunmehr eine vollständige Umsetzung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben gelungen ist (VI.).

II. Historische und dogmatische Ausgangslage vor Erlass des UmwRG

Die deutsche Rechtstradition wird von der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Systementscheidung für den Individualrechtsschutz geprägt.⁸ Der Gesetzgeber hat sich mit der Regelung des § 42 Abs. 2 VwGO, der die Geltendmachung einer Verletzung subjektiver Rechte fordert, für das Modell einer Verletztenklage entschieden.⁹ Es ist somit nicht jedermann berechtigt, sich zum Sachwalter von Gemeinwohlinteressen aufzuschwingen.¹⁰ Auch der Erfolg einer Klage hängt gem. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO davon ab, dass tatsächlich ein subjektives Recht verletzt wurde. Bereits seit den 1960er Jahren wurde allerdings kritisiert, dass der individualrechtliche Rechtsschutz im Umweltrecht zu Lücken führe.¹¹ Dabei zähle die Einführung einer altruistischen Verbandsklage zu den Instrumenten, die einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung dieses Vollzugsdefizits erbringen könnten.¹² Allerdings wurde einer solchen Verbandsklage in Deutschland aufgrund des Widerspruchs zur deutschen Rechtstradition lange Zeit mit Zurückhaltung begegnet.¹³ Nachdem aber zahlreiche Landesgesetzgeber altruistische Verbandsklagebefugnisse in ihren Naturschutzgesetzen verankert hatten, unternahm auch der Bundesgesetzgeber erste vorsichtige Schritte zur Schaffung eines überindividuellen Rechtsschutzes mit der Einführung der naturschutzrechtlichen Vereinsklage

⁸ *Schlacke*, NUR 2004, 629 (629); *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Art. 19 Abs. 4 Rn 8; *Pietzcker*, in: Schoch/Schneider/Bier, Vor. § 42 Abs. 2 Rn. 1.

⁹ *Schlacke*, DVBl. 2015, 929 (929).

¹⁰ *Schlacke*, DVBl. 2015, 929 (929).

¹¹ *Groß*, JURA 2012, 386 (387); *Lübbe-Wolff*, NuR 1993, 217 (217); *Lorenz*, UPR 1991, 253 (253); *Karge*, 94; *Rehbinder/Burgbacher/Knieper*, 15ff.

¹² *Gellermann*, DVBl. 2013, 1341 (1341); *Durner*, in: Durner/Walter, 64 (69).

¹³ *Kment*, UPR 2013, 41 (41); *Rehbinder*, NVwZ 1982, 666 (666); *Schlichter*, UPR 1982, 209 (210f.)

gem. § 62 BNatSchG.¹⁴ Bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage handelt es sich ebenfalls um eine altruistische Klagemöglichkeit, es sollen durch sie also keine Rechte für einen Dritten durchgesetzt werden sondern eine objektive Rechtskontrolle stattfinden.¹⁵ Zwar finden sich mittlerweile in der deutschen Prozessordnung weitere Verbandsklagemöglichkeiten z.B. im Wettbewerbsrecht, im Kartellrecht sowie im Verbraucherschutzrecht. Diese ähneln allerdings einer Art „Stellvertreterklage“ anstelle oder neben den Betroffenen.¹⁶ Altruistische Verbandsklagen stellen dagegen immer noch eng umgrenzte Ausnahmen dar.¹⁷

III. Das Umwelt-Rechtbehelfsgesetz vom 7.12.2006

Mit dem UmwRG vom 7.12.2006¹⁸ führte der deutsche Gesetzgeber schließlich eine Umweltverbandsklage zugunsten von Umweltverbänden ein. Das Gesetz diene zur Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention sowie der unionsrechtlichen Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.

1. Völker- und europarechtliche Vorgaben

a) Aarhus-Konvention

Bei der sog. Aarhus-Konvention (AK) vom 25.06.1998, welche von der Bundesrepublik Deutschland am 21.12.1998 unterzeichnet wurde, handelt es sich um die erste völkerrechtliche Vereinbarung internationaler Mindeststandards im Bereich des allgemeinen Umweltrechts. Sie umfasst Regelungen hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt („erste Säule“), der Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten umweltbezogenen Entscheidungen („zweite Säule“) und des Zugangs zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten („dritte Säule“).¹⁹ Gemäß ihrer Präambel ist Ziel der Aarhus-Konvention, die Durchsetzung eines wirksamen Umweltschutzes

¹⁴ Gellermann, DVBl. 2013, 1341 (1341); § 62 BNatSchG wurde mittlerweile zu § 64 BNatSchG.

¹⁵ Fellenberg/Schiller, in Landmann/Rohmer, Vorbem. UmwRG Rn. 5.

¹⁶ Fellenberg/Schiller, in Landmann/Rohmer, Vorbem. UmwRG Rn. 5.

¹⁷ Neben der naturschutzrechtlichen Verbandsklage sowie der Verbandsklage im UmwRG findet sich lediglich noch eine altruistische Verbandsklage im Bereich des Umweltschadensrechts.

¹⁸ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. 2006 I, 2816.

¹⁹ Knopp, ZUR 2005, 281 (281); Seeling/Gündling, NVwZ 2002, 1033 (1039).

dadurch zu gewährleisten, dass der betroffenen Öffentlichkeit ein weiter Zugang zu den Gerichten gewährt wird.²⁰ Die Aarhus-Konvention stellt ein sog. Gemischtes Abkommen dar, bei welchem sowohl die Europäische Union als auch deren Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Die Ratifizierung durch die EU erfolgte allerdings unter dem Vorbehalt, dass zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK zunächst nur die Mitgliedstaaten zuständig seien, nicht aber die EU selbst, es sei denn, sie erlasse in diesem Bereich eigene Umsetzungs Vorschriften.²¹

Die Gewährleistung des Gerichtszugangs ist in Art. 9 der Aarhus-Konvention geregelt. Art. 9 Abs. 1 betrifft den Gerichtszugang im Hinblick auf Umweltinformationen.²² Art. 9 Abs. 2 AK regelt den Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren für bestimmte, in Art. 6 AK genannte, Streitgegenstände. Art. 9 Abs. 3 AK gewährt weitergehend Zugang zu einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, um alle von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts verstoßen.

b) Richtlinie 2003/35/EG

Zur Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben im Unionsrecht wurde die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (RL 2003/35/EG) erlassen.²³ Durch Art. 3 Nr. 7 sowie Art. 4 Nr. 4 der Richtlinie wurde die Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL)²⁴ um einen Art. 10a (nun ersetzt durch Art. 11 UVP-RL) und die Richtlinie 96/61/EG (IVU-RL)²⁵ um einen Art. 15a (nun ersetzt durch Art. 25 IE-RL) ergänzt. Die Richtlinie setzt Art. 9 Abs. 2 AK gegenüber den Mitgliedstaaten um. Eine umfassende unionsrechtliche Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK hinsichtlich der Mitgliedstaaten erfolgte dagegen bislang

²⁰ BGBl. 2006 II, 1251 (1253).

²¹ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17.02.2005, Abl. 2005 L 124, 1.

²² Art. 9 Abs. 1 AK ist im Unionsrecht durch Art. 6 der sog. Umweltinformations-RL und im nationalen Recht durch das Umweltinformationsgesetz umgesetzt.

²³ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie)

²⁴ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. 1985 L 175, 40.

²⁵ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen, Abl. 1996 L 275, 26.

nicht.²⁶ Zwar hatte die Kommission am 24.10.2003 einen Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie vorgelegt.²⁷ Allerdings wurde dieser im Europäischen Parlament nicht angenommen.²⁸

2. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im Gesetzgebungsprozess

Der erste Entwurf für ein UmwRG vom 21.2.2005 der damaligen rot-grünen Bundesregierung sah die Einführung einer umfassenden umweltrechtlichen Verbandsklage ohne Beschränkungen auf die Geltendmachung subjektiver Rechte vor.²⁹ Der Entwurf gelangte allerdings nicht in das Gesetzgebungsverfahren. Vielmehr änderte sich die politische Sichtweise auf eine umfassende Verbandsklage nach den Neuwahlen des Bundestags im Jahr 2005.³⁰ Der vom BMU³¹ im Februar 2005 vorgelegte Referentenentwurf, welcher die Einführung einer Verbandsklage in Form eines objektiven Beanstandungsverfahrens andeutete,³² wurde von der Bundesregierung maßgeblich überarbeitet. Der in den Bundestag eingebrachte Gesetzesentwurf vom 4.9.2006 wies nun sowohl bei der Klagebefugnis als auch beim gerichtlichen Kontrollumfang einen subjektiv-rechtlichen Bezug auf und sah daher kein rein objektives Beanstandungsverfahren mehr vor.³³ Das Gesetzgebungsverfahren war von hohem Zeitdruck geprägt, da die Europäische Kommission gegen Deutschland bereits ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der Richtlinie 2003/35/EG eingeleitet hatte.³⁴ Während der Beratung des Gesetzesentwurfs wurde erste Kritik laut. So äußerte beispielsweise der damalige Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit *Sigmar Gabriel* (SPD) Bedenken bezüglich der Unionsrechtskonformität einer

²⁶ Die Verordnung 1367/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 (ABl. 2006 L 264, 13) setzt Art. 9 Abs. 3 AK nur im Hinblick auf die Organe und Einrichtungen der Union um.

²⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 24. Oktober 2003, KOM (2003) 624 endg.

²⁸ *Berkemann*, DVBl. 2013, 1137.

²⁹ Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 21.2.2005, Kabinett-Nr. 15 16 100 01

³⁰ *Sommerfeldt*, 145.

³¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (von Ende 2013 - Anfang 2018: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB], seit Anfang 2018: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit [BMU]).

³² Abgedruckt in *Durner/Walter*, 171ff.; *Koch*, NVwZ 2007, 369 (378).

³³ BT-Drs. 16/2495, 5f.

³⁴ BT-Drs. 16/2495, 3, 7.

auf die Rüge von subjektiven Rechtsverletzungen beschränkten Verbandsklage.³⁵ Auch die SPD-Fraktion, die Fraktion DIE LINKE sowie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierten den Gesetzesentwurf unter Verweis auf die mangelnde Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben.³⁶

3. Wesentliche Regelungen des UmwRG

Am 7.12.2006 hat der Deutsche Bundestag schließlich – eineinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist der RL 2003/35/EG – das Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) erlassen.³⁷ Das UmwRG führte im Wesentlichen eine umweltrechtliche Verbandsklage ein. Es enthielt insgesamt sechs Regelungen: § 1 betraf den Anwendungsbereich, § 2 die Voraussetzungen für Umwelt-Rechtsbehelfe, § 3 legte Kriterien für die Anerkennung von Vereinigungen fest und § 4 enthielt eine Regelung für die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern. Daneben fanden sich in § 5 eine Überleitungsvorschrift und eine Inkrafttretens-Vorschrift in § 6.

a) Anwendungsbereich, § 1 UmwRG

§ 1 UmwRG regelte dessen Anwendungsbereich und erfasste insbesondere Zulassungsentscheidungen von Vorhaben, für die eine UVP vorgeschrieben war, bestimmte Genehmigungen nach dem Immissionsschutzgesetz sowie wasserrechtliche Erlaubnisse und Planfeststellungsbeschlüsse für Abfalldeponien.

b) Rechtsbehelfe von Vereinigungen, § 2 UmwRG

aa) Umfang der Rügebefugnis, § 2 Abs. 1 UmwRG

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG konnten anerkannte Verbände Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen oder Unterlassungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG einlegen, wenn diese Rechtsvorschriften widersprachen, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Rechtsdogmatisch handelte es sich dabei um eine Sonderregelung zu § 42 Abs. 2 VwGO, die eine außerhalb des Schutzbereichs

³⁵ BT-Plenarprotokoll 16/51, 4988.

³⁶ BT-Plenarprotokoll 16/51, 4991ff.

³⁷ BGBl. 2006 I, 2816.

des Art. 19 Abs. 4 GG angesiedelte überindividuelle Klagebefugnis statuierte.³⁸

Rügefähig waren nur solche Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollten davon auch Vorschriften erfasst sein, die nicht ausschließlich dem Umweltschutz, sondern beispielsweise auch dem Arbeitsschutz dienen.³⁹ Damit wurden z. B. alle Vorschriften erfasst, die den Belangen von Natur und Landschaft i. S. d § 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG zu dienen bestimmt sind⁴⁰ sowie technikbezogene Regelwerke wie das Immissionsschutzrecht.⁴¹

Des Weiteren musste die gerügte Vorschrift Rechte Einzelner begründen. Nach der Gesetzesbegründung sollte dieses Kriterium die Rügebefugnis auf Rechtsvorschriften begrenzen, bei denen anerkannt ist, dass sie subjektiv-öffentliche Rechte begründen können.⁴² Dadurch wurde die Rügebefugnis der Verbände stark eingeschränkt.⁴³ Rügefähig war nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG nur die Verletzung drittschützender Normen, die nach der sog. Schutznormtheorie bestimmt wurden.⁴⁴ Eine Verletzung objektiver Rechtssätze des Umweltrechts, die lediglich dem Allgemeinwohl dienen, wie beispielsweise das gesamte Naturschutz- und Landschaftspflegerecht sowie Vorsorgenormen, wie der nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG bei Industriebetrieben zur Umweltvorsorge einzuhaltende „Stand der Technik“⁴⁵, konnten daher durch einen Umwelt-Rechtsbehelf nicht gerügt werden.⁴⁶ Zwar musste der Umweltverband lediglich einen Verstoß gegen drittschützende Normen und in Ausnahme zu § 42 Abs. 2 VwGO keine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen. Eine objektive Beanstandungsfunktion kam der Verbandsklage allerdings nicht zu.⁴⁷

³⁸ Schlacke, NuR 2007, 8 (9); Berkemann, NordÖR 2009, 336 (337); Kerkmann, BauR 2007, 1527 (1532); Kment, NVwZ 2007, 274 (275); Knopp, ZUR 2005, 281 (283).

³⁹ BT-Drs. 16/2495, 12.

⁴⁰ Schlacke, NuR 2007, 8 (119); dies., Überindividueller Rechtsschutz, 288; Radespiel, EurUP 2007, 118 (120); Kment, in: Hoppe/Beckmann, § 2 UmwRG Rn. 9.

⁴¹ Schlacke, NuR 2007, 8 (11).

⁴² BT-Drs. 16/2495, 12.

⁴³ Schlacke, NuR 2007, 8 (11); dies., Überindividueller Rechtsschutz, 288; dies. in: Schlacke/Schrader/Bunge, 436; Kerkmann, BauR 2007, 1527 (1532); Sommerfeldt, 163.

⁴⁴ Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 288; Sommerfeldt, 163; zur Schutznormtheorie: Deterbeck, § 9 Rn. 399.

⁴⁵ Schmidt/Kremer, NVwZ 2007, 57 (58).

⁴⁶ Schlacke, NuR 2007, 8 (11); dies., Überindividueller Rechtsschutz, 288; Kment, NVwZ 2007, 274 (275); Karge, 103.

⁴⁷ Kment, NVwZ 2007, 274 (275); Schlacke, NuR 2007, 8 (15); Berkemann, NordÖR 2009, 336 (338).

Vorausgesetzt wurde des Weiteren, dass die Rechtsvorschrift für die Entscheidung von Bedeutung gewesen ist. Durch diese Regelung sollte vermieden werden, dass Bagatellfälle und unerhebliche Rechtsverletzungen zum Gegenstand des Rechtsbehelfsverfahrens gemacht werden konnten.⁴⁸

Außerdem musste die den Rechtsbehelf einlegende Vereinigung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG geltend machen, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt zu sein. Zwischen dem satzungsgemäßen Aufgabenbereich und der angegriffenen Entscheidung musste ein Zusammenhang bestehen.⁴⁹ Dies führte dazu, dass beispielsweise eine Vereinigung, die ihren Aufgabenbereich im Bereich des Artenschutzes hatte, keine abfallrechtlichen oder lärmschutz- bzw. immissionsschutzrechtlichen Rügen erheben konnte.⁵⁰

bb) Materielle Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG

§ 2 Abs. 3 UmwRG traf eine Regelung zur sog. materiellen Präklusion. Demnach war die anerkannte Vereinigung, wenn sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG Gelegenheit zur Äußerung gehabt hatte, mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verfahren nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hatte, aber hätte geltend machen können. Somit waren die jeweiligen Präklusionsvorschriften des Fachrechts auch auf die Umweltverbandsklage anwendbar.

cc) Begründetheit eines Umwelt-Rechtsbehelfs, § 2 Abs. 5 UmwRG

Das UmwRG enthielt überdies in § 2 Abs. 5 eine eigene Regelung zur Begründetheitsprüfung eines Umweltrechtsbehelfes. § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 UmwRG spiegelte die Regelung des § 2 Abs. 1 UmwRG, sodass auch die Begründetheitsprüfung auf subjektiv-öffentliche Rechtsverletzungen beschränkt war.⁵¹ Es musste ein Kausalzusammenhang zwischen der Rechtswidrigkeit der Entscheidung und einer Verletzung individueller Rechte bestehen.⁵² War eine behördliche Entscheidung auf Grund von anderen Rechtsverstößen als

⁴⁸ *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 288; *Kerkmann*, BauR 2007, 1527 (1534).

⁴⁹ BT-Drs. 16/2495, 12.

⁵⁰ *Sommerfeldt*, 166.

⁵¹ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (14); *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz, 295; *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (263).

⁵² *Ewer*, NVwZ 2007, 267 (273).

solche gegen drittschützende Normen rechtswidrig, konnte dies nicht zur Begründetheit des Rechtsbehelfs führen.⁵³ § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 UmwRG enthielt eine Sonderregelung für die Begründetheitsprüfung im Rahmen einer Normenkontrolle für UVP-pflichtige Bebauungspläne. Er stellte klar, dass bei Umwelt-Rechtsbehelfen gegen UVP-pflichtige Bebauungspläne – im Gegensatz zu einer Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO – die Besonderheit galt, dass auch die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags nicht zu einer umfassenden objektiven Rechtskontrolle des Gerichts bei der Begründetheit führte.⁵⁴ Vielmehr hing die Begründetheit gerade davon ab, dass jene Festsetzung des Plans, welche die Zulässigkeit eines Vorhabens begründet, gegen drittschützende Normen des Umweltrechts verstieß.⁵⁵

c) Anerkennung von Vereinigungen, § 3 UmwRG

§ 3 UmwRG regelte die Anerkennung von Vereinigungen zur Einlegung der Rechtsbehelfe des UmwRG. Gem. § 3 Abs. 1 S. 1 UmwRG wurde die Anerkennung einer inländischen oder ausländischen Vereinigung auf Antrag erteilt, sofern diese nicht bereits nach § 3 Abs. 1 S. 4 UmwRG als anerkannt galt. Erfüllte eine Vereinigung die kumulativen Kriterien des § 3 Abs. 1 S. 2 UmwRG, hatte sie einen Anspruch auf Anerkennung.

d) Verfahrensfehler, § 4 UmwRG

Durch § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG wurde eine neue von § 46 VwVfG abweichende Regelung für die Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern normiert.⁵⁶ Demnach galt § 46 VwVfG, wonach Verfahrensfehler nur beachtlich sind, wenn sie die Entscheidung in der Sache beeinflussen haben können, nicht für UVP-pflichtige Vorhaben.⁵⁷ Die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines solchen Vorhabens konnte vielmehr verlangt werden, wenn eine erforderliche UVP oder eine erforderliche Vorprüfung über die UVP-Pflichtigkeit nicht durchgeführt oder nicht nachgeholt worden waren. Für

⁵³ Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 16/2931, 1, 2.

⁵⁴ *Kerkmann*, BauR 2007, 1527 (1535); *Sommerfeldt*, 173; *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (243).

⁵⁵ *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (244).

⁵⁶ *Kerkmann*, BauR 2007, 1527 (1535); *Schlacke*, NuR 2007, 8 (13).

⁵⁷ *Kerkmann*, BauR 2007, 1527 (1535).

sonstige Verfahrensfehler kamen die allgemeinen Regelungen zur Anwendung.⁵⁸ Die Heilung von Verfahrensfehlern nach § 45 Abs. 2 VwVfG sowie spezialgesetzlichen Regelungen und die Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zum Zwecke der Heilung blieb nach § 4 Abs. 1 UmwRG weiterhin möglich. Bei einem Beschluss i. S. v. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPfG, also einem Bebauungsplan, galten die §§ 214, 215 BauGB. Folglich fand die nach dem BauGB vorgesehene Fehlerlehre Anwendung.⁵⁹ In § 4 Abs. 3 UmwRG wurde das Fehlerfolgenregime auch bei Individualklagen für anwendbar erklärt.

e) Zeitlicher Anwendungsbereich des Gesetzes, § 5 UmwRG

Die Überleitungsvorschrift des § 5 Abs. 1 UmwRG beschränkte den zeitlichen Anwendungsbereich des UmwRG auf Verfahren, die nach dem 25.06.2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen. Dies galt allerdings nicht für Entscheidungen, die vor dem 15.12.2006 Bestandskraft erlangt hatten.

4. Kritik am Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 2006

Wie eingangs bereits angedeutet, begegnete das UmwRG vielfältiger Kritik.

a) Unionsrechtskonformität

Die Unionsrechtskonformität des UmwRG wurde von Anfang an angezweifelt. Dabei stellten sich gleich mehrere Regelungen als problematisch dar.

aa) Beschränkung der Rügebefugnis, § 2 Abs. 1 UmwRG

Die Beschränkung der Rügebefugnis in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG auf drittschützende Normen war von Beginn an heftiger Kritik ausgesetzt. Für die Unionsrechtskonformität des § 2 Abs. 1 UmwRG plädierte nur ein kleiner Teil des Schrifttums.⁶⁰ Als Argument wurde angeführt, dass die Bestimmungen der RL 2003/35/EG lediglich fordern würden, dass die Mitgliedstaaten

⁵⁸ *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, § 4 Rn. 33; *BVerwG NVwZ*, 2012, 448 Rn. 31 f.; *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (246); *Spieth/Appel*, NuR 2009, 312 (316); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (264); a.A. *Schlacke*, NuR 2007, 8 (13); *Kment*, NVwZ 2007, 274 (277).

⁵⁹ *Kment*, NVwZ 2007, 274 (276); *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 296.

⁶⁰ *OVG Lüneburg NVwZ* 2008, 1144 (1146); *OVG Koblenz BeckRS* 2009, 31451; v. *Danzwitz*, NVwZ 2004, 272 (278f.); *ders.* UTR 2007, 31 (57); *Schmidt-Preuß*, NVwZ 2005, 489 (495); *Schrödter*, NVwZ 2009, 157 (159).

im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften den Zugang zu den Gerichten sicherstellen.⁶¹ Da das deutsche Verwaltungsrecht in den §§ 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 VwGO grundsätzlich an eine Verletzung subjektiver Rechte des Klägers anknüpfe, müsse dies auch in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG möglich sein.⁶² Darüber hinaus gehe der sog. *implementation guide* zur Aarhus-Konvention von einer strikten Gleichsetzung der Verbandsklage- mit der Individualklagebefugnis aus.⁶³ Bei der Formulierung in Art. 11 UVP-RL sowie Art. 25 IE-RL „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewährleisten, handle es sich zudem lediglich um eine allgemeine Zielvorgabe, d.h. ein bestimmtes zu erreichendes Ergebnis werde nicht vorgeschrieben.⁶⁴

Die überwiegend vertretene Gegenauffassung⁶⁵ war hingegen der Ansicht, dass die unionsrechtlichen Vorgaben nicht ausreichend umgesetzt wurden. Im Zentrum der Argumentation stand die Intention der RL 2003/35/EG in Gestalt einer Erweiterung der Klagemöglichkeiten für Umweltverbände.⁶⁶ So schreibe der Wortlaut der Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL fest, dass ein weiter Zugang zu den Gerichten gewährt werden müsse. Dies könne als Gewährung eines möglichst voraussetzungslosen Zugangs verstanden werden, sodass die Verbandsklage mit einer umfassenden Rügebefugnis ausgestattet sein müsse.⁶⁷ Zudem sei der nationale Gestaltungsspielraum nach Art. 11 UVP-RL und Art. 25 IE-RL in Bezug auf die Klagebefugnis von Nichtregierungsorganisationen begrenzt. Demnach gelte das Interesse jeder anerkannten nichtstaatlichen Organisation als ausreichendes Interesse zur Einleitung eines Verfahrens bzw. diese werde als Träger von Rechten behandelt, die sie zur Einleitung eines Verfahrens berechtigen.⁶⁸

⁶¹ v. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (279); Durner, ZUR 2005, 285 (289).

⁶² Genth, NuR 2008, 28 (29); v. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (279).

⁶³ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, abrufbar unter <http://www.un-ece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, 129 (zuletzt abgerufen am 28.11.2018).

⁶⁴ Seeling/Gündling, NVwZ 2002, 1033 (1040); Schmidt-Preuß, NVwZ 2005, 489 (495).

⁶⁵ OVG Schleswig ZUR 2009, 432 (433ff.); Berkemann, in: Berkemann/Halama, 764; Gellermann, in: FS Rengeling, 233 (239); Genth, NuR 2008, 28 (29); Schlacke, NuR 2007, 8 (14); Koch, NVwZ 2007, 369 (37); Kment, NVwZ 2007, 274 (277); Ziekow, NVwZ 2007, 259 (260); Ewer, NVwZ 2007, 267 (272); Schmidt/Kremer, NVwZ 2007, 57 (59); Marty, ZUR 2009, 115 (116); Alleweldt, DÖV 2006, 621 (625).

⁶⁶ 11. Erwägungsgrund sowie Art. 1 RL 2003/35/EG, ABl. 2003 L 156, 17; 18. Erwägungsgrund Aarhus-Konvention, BGBl. 2006 II, 1251 (1254).

⁶⁷ Bunge, ZUR 2004, 141 (143); Keller, ZUR 2005, 184 (191).

⁶⁸ Schlacke, NuR 2007, 8 (14); Koch, NVwZ 2007, 369 (378); Berkemann, NordÖR 2009, 336 (342).

Der Gesetzgeber ist augenscheinlich erstgenannter Auffassung gefolgt und hat damit wohl „aufs falsche Pferd gesetzt“.⁶⁹ Diese Ansicht ist wenig überzeugend. Zum einen schlägt die Berufung auf den *implementation guide* nicht durch, da diesem keine interpretatorische Verbindlichkeit zukommt.⁷⁰ Zum anderen handelt es sich bei der Vorgabe, einen „weiten Zugang“ zu den Gerichten zu gewähren gerade nicht um eine unverbindliche Zielvorstellung, sondern um eine bei der Auslegung der Richtlinienbestimmungen relevante Zielvorgabe, sodass auch die Rücksichtnahme auf das deutsche Konzept des Individualrechtsschutzes nicht zu einer Vereitelung der Erreichung dieses Ziels führen darf.⁷¹ Die Argumentation wurde im Schrifttum daher pointiert als „spitzfindig und abenteuerlich“ bezeichnet.⁷² Überzeugender sind die Argumente, die gegen die Unionsrechtskonformität des § 2 Abs.1 Nr. 1 UmwRG vorgebracht wurden. Der Wortlaut des Art. 11 UVP-RL sowie Art. 25 IE-RL schreibt ausdrücklich fest, dass den Umweltverbänden ein weiter Zugang zu den Gerichten zu gewähren ist. Durch die Beschränkung der Rügebefugnis auf subjektive Rechte wird der Zugang zu den Gerichten für die Umweltverbände so weit begrenzt, dass hiervon nicht mehr ausgegangen werden kann. Entgegen den unionsrechtlichen Vorgaben wurde den Umweltverbänden die Möglichkeit verschlossen, auch Verstöße gegen rein objektive Rechtsvorschriften zu rügen.

bb) Materielle Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG

Der Regelung des § 2 Abs. 3 UmwRG wurde im juristischen Schrifttum sowie in der Rechtsprechung überwiegend unionsrechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt.⁷³ Begründet wurde dies damit, dass ein Ausschluss vom Zugang zu den Gerichten nicht unmittelbar durch Gesetz statffinde sondern allenfalls mittelbar, indem verfristete Einwendungen präkludiert seien.⁷⁴ Zudem stärke die materielle Präklusion die Bestandskraft behördlicher Entscheidungen und

⁶⁹ So bezeichnet bei *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (240).

⁷⁰ So auch *Ekardt/Pöhlmann*, NVwZ 2005, 532 (533); *Genth*, NuR 2008, 28 (30).

⁷¹ So auch *Ziekow*, NVwZ 2005, 263 (267).

⁷² *Berkemann*, NordÖR 2009, 336 (338); *Koch*, NVwZ 2007, 369 (377); kritisch auch *Ewer*, NVwZ 2007, 267 (272f.).

⁷³ *BVerwG* ZUR 2010, 382 (382); *BVerwG* NVwZ 2011, 364 (365); *VGH München* BeckRS 2009, 39809; *Ewer*, NVwZ 2007, 267 (273); *Genth*, NuR 2008, 28 (31).

⁷⁴ *Genth*, NuR 2008, 28 (31); v. *Danwitz*, UPR 1996, 323 (327).

diene dem unionsrechtlich anerkannten Grundsatz der Rechtssicherheit.⁷⁵ Allerdings wurden auch einzelne Stimmen laut, die sich gegen die Unionsrechtskonformität des § 2 Abs. 3 UmwRG aussprachen.⁷⁶ Die materielle Präklusion führe dazu, dass die Effektivität der Verbandsklagebefugnis nach dem UmwRG in der Praxis leer liefe.⁷⁷ Zudem sei der Ausschluss an Einwendungsfristen des Fachrechts gebunden, die bei umfangreichen und komplexen Großvorhaben oft knapp bemessen sind.⁷⁸ So können beispielsweise gem. § 10 Abs. 3 BImSchG Einwendungen nur innerhalb von zwei Wochen erhoben werden. Die Leistungskraft von Umweltverbänden werde oft von ehrenamtlichem Engagement getragen, sodass auch unter diesem Aspekt der Einwendungsausschluss unangemessen sei.⁷⁹

Die gegen die Unionsrechtskonformität des § 2 Abs. 3 UmwRG vorgebrachten Argumente sind überzeugender, da zu befürchten ist, dass die Präklusion die Klagemöglichkeiten der Umweltverbände in der Praxis erheblich einschränkt. Dies ist mit dem Ziel der RL 2003/35/EG, den Umweltverbänden einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren, nicht vereinbar.

cc) Beschränkung des gerichtlichen Kontrollmaßstabs, § 2 Abs. 5 UmwRG

Auch die Beschränkung des gerichtlichen Kontrollmaßstabs nach § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 UmwRG auf eine Verletzung drittschützender Normen wurde aus denselben Gründen wie die Beschränkung der Rügebefugnis von der überwiegenden Ansicht in der Literatur als unionsrechtswidrig gerügt.⁸⁰

dd) Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern, § 4 UmwRG

Ebenso rief die Regelung zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern in § 4 Abs. 1 UmwRG aufgrund der Beschränkung auf lediglich zwei Fehlertypen bei der UVP im Schrifttum Zweifel an dessen Unionsrechtskonformität hervor.⁸¹

⁷⁵ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz, 304; *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (242); *BVerwG* NVwZ 1997, 171 (172).

⁷⁶ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz, 445.

⁷⁷ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz, 446.

⁷⁸ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15).

⁷⁹ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz, 446.

⁸⁰ Siehe III. 4. a) aa), 8 ff.

⁸¹ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *Schmidt/Kremer*, NVwZ 2007, 57 (62); *Genth*, NuR 2008, 28 (31); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (264); *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (244).

Für die Unionsrechtskonformität wurde vorgebracht, dass § 4 Abs. 1 UmwRG lediglich eine Sonderregelung für die genannten Fälle darstelle, andere Verfahrensfehler aber über die allgemeinen Regelungen überprüfbar seien.⁸² Der EuGH verlange nicht, dass alle Fehler beachtlich sein müssen, sondern es genüge, wenn die Verletzung wesentlicher Formvorschriften zur Aufhebung der Entscheidung führe.⁸³

Gegen die Unionsrechtskonformität wurde angeführt, dass der Wortlaut des Art. 11 UVP-RL neben der Überprüfung der materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit auch ausdrücklich die Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit fordere.⁸⁴ Eine Einschränkung auf bestimmte Fehler sehe die RL nicht vor, sodass eine Beschränkung auf lediglich zwei Fehlertypen vor dem Hintergrund des Effektivitätsgrundsatzes zu kurz greife.⁸⁵

Die letztgenannte Ansicht ist überzeugender. Zwar fordert das Unionsrecht nicht, dass alle Verfahrensfehler zur Aufhebung der Entscheidung führen müssen, dennoch ist eine Beschränkung auf lediglich zwei Fehlertypen nicht mit dem Ziel der Richtlinie, einen weiten Zugang zu den Gerichten zu schaffen, vereinbar und daher unionsrechtswidrig.

ee) Übergangsregelung, § 5 UmwRG

Die Regelung des § 5 Abs. 1 UmwRG ist im Schrifttum zunächst weitgehend unbeachtet geblieben. Allerdings begegnete auch diese Vorschrift bereits bei Erlass des UmwRG vereinzelt unionsrechtlichen Zweifeln.⁸⁶ Der EuGH gehe in ständiger Rechtsprechung von einer „Sofortwirkung“ verfahrensrechtlicher Vorschriften aus.⁸⁷ Dabei könnten Ausnahmen aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gelten.⁸⁸ Derartige Gesichtspunkte hätten beim UmwRG allerdings kein vergleichbares Gewicht, da verfahrensmäßige Standards während des Verfahrens nicht berührt würden.⁸⁹

⁸² *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (244).

⁸³ *Radespiel*, EurUP 2007, 118 (122); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (264).

⁸⁴ *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (244); *Genth*, NuR 2008, 28 (31); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (266); *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *Sommerfeldt*, 176.

⁸⁵ *Schlacke*, NuR 2007, 8 (15); *dies.*, Überindividueller Rechtsschutz, 306; *Bunge*, § 4 Rn. 24.

⁸⁶ *Berkemann*, DVBl. 2010, 1403ff.; *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, § 5 Rn. 11ff; *Kment*, in: Hoppe/Beckmann, § 5 Rn. 15ff.

⁸⁷ *EuGH BeckRS* 2004, 75447; *EuGH BeckRS* 2004, 77627; *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, § 5 Rn. 14.

⁸⁸ *EuGH BeckRS* 2004, 77819; *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, § 5 Rn. 15.

⁸⁹ *Berkemann*, DVBl. 2010, 1403 (1407); *Kment*, in: Hoppe/Beckmann, § 5 Rn. 17; *Bunge*, § 5 Rn. 13.

Diese vorgebrachten Bedenken sind überzeugend. Die vom EuGH im Rahmen der UVP-RL entwickelten Ausnahmen zur „Sofortwirkung“ verfahrensrechtlicher Vorschriften sind auf das UmwRG aufgrund von dessen abweichender Aufgabe – der Erweiterung des Rechtsschutzes – nicht anwendbar und § 5 Abs. 1 UmwRG somit unionsrechtswidrig.

b) Systematische Kritik

Daneben erfuhr das UmwRG auch Kritik im Hinblick auf den vom ihm beschrittenen systematischen Sonderweg.

aa) Umsetzung der Vorgaben in einem separaten Gesetz

Mit der Schaffung des UmwRG wurden die Vorgaben in einem separaten Sondergesetz umgesetzt, statt die Verbandsklage direkt in der VwGO zu regeln. Diese Vorgehensweise rief Kritik im Schrifttum hervor.

Teilweise wurde eine separate Regelung mit dem Argument befürwortet, die Verbandsklage besitze einen starken Ausnahmecharakter und antworte auf umweltspezifische Probleme.⁹⁰

Überwiegend stieß die Schaffung eines Sondergesetzes aber auf Ablehnung.⁹¹ Aufgrund der großen Bedeutung der Verbandsklage für umweltrelevante Vorhaben und der zunehmenden Quantität der Interessenklagen sei eine Regelung innerhalb der VwGO vorzuzugswürdig gewesen.⁹² Hinter einer separaten Regelung stehe augenscheinlich die Idee des Gesetzgebers, den Einfluss der unerwünschten Verbandsklage dadurch zu schmälern, indem es in einem Sondergesetz „versteckt“ werde.⁹³

Die letztgenannte Ansicht ist vorzuzugswürdig. Durch eine Einbettung des UmwRG in die VwGO könnte ein einheitliches und kohärentes Verbandsklagesystem geschaffen werden. Dies erscheint vor allem mit Blick auf die zunehmende Anzahl an Verbandsklagen im deutschen Verwaltungsprozessrecht sinnvoll. Zudem könnten die vielfältigen systematischen Friktionen, die

⁹⁰ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 30/2005, 3; *Gärditz*, 35 (69).

⁹¹ *Ziekow*, in: *Durner/Walter*, 39 (61); Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 30/2005, 2f.

⁹² Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 30/2005, 3.

⁹³ *Ziekow*, in: *Durner/Walter*, 39 (61).

durch die prozessualen Besonderheiten des UmwRG hervorgerufen werden,⁹⁴ durch eine Einbettung in die VwGO vermieden werden.

Problematisch ist hier zum einen der in § 2 Abs. 1 UmwRG geregelte Umwelt-Rechtsbehelf, der sich von einem objektiven Beanstandungsverfahren⁹⁵ insoweit unterscheidet, als dass er einen subjektiv-rechtlichen Bezug aufweist und daher eine „Zwitterstellung“ zwischen subjektivem und objektivem Rechtsschutz einnimmt.⁹⁶ Diese verursachte Schwierigkeiten bei der dogmatischen Einordnung.⁹⁷ Während teilweise davon ausgegangen wird, es handle sich um eine Prozesstandschaft für Privatpersonen⁹⁸ oder eine Art „Stellvertreterklage“ für betroffene Bürger⁹⁹, betonte die Gegenauffassung, dass der Umwelt-Rechtsbehelf nicht drittschutzakzessorisch ausgestaltet sei, sondern lediglich schutznormakzessorisch.¹⁰⁰ Zum anderen ist auch die Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG unter systematischen Gesichtspunkten kritikwürdig.¹⁰¹ Insbesondere stellt sich hier die Frage nach einer subjektiv-rechtlichen Anreicherung der Verfahrensvorschriften des § 4 Abs. 1 UmwRG mit der Folge, dass deren Verletzung zur Zulässigkeit der Klage eines Umweltverbandes sowie – wegen der Verweisung in § 4 Abs. 3 UmwRG – einer Individualklage führt.¹⁰² Schwierigkeiten verursachte außerdem das ungeklärte Verhältnis der Umweltverbandsklage zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage.¹⁰³

Diese systematischen Friktionen sowie das „Verstecken“ der Umweltverbandsklage in einem Sondergesetz erwecken den Eindruck, die Verbandsklage sei in den Augen des Gesetzgebers noch immer ein Fremdkörper im System des deutschen Verwaltungsrechts. Der Gesetzgeber bemühte sich au-

⁹⁴ Ziekow, NVwZ 2007, 259 (260); Schlacke, NuR 2007, 8 (11); Berkemann, NordÖR 2009, 336 (338); Sommerfeldt, 164.

⁹⁵ z.B. Klagen nach § 61 BNatSchG und § 12 BGG, BVerwG NVwZ 2006, 817 Rn. 19.

⁹⁶ Berkemann, NordÖR 2009, 336 (338); Schlacke, NuR 2007, 8 (8); Ziekow, NVwZ 2007, 259 (260); Marty, ZUR 2009, 115 (116).

⁹⁷ Schlacke, NuR 2007, 8 (11).

⁹⁸ Radespiel, , EurUP 2007, 118 (120).

⁹⁹ Berkemann, NordÖR 2009, 336 (338); Schmidt/Kremer, NVwZ 2007, 57 (58).

¹⁰⁰ Ziekow, NVwZ 2007, 259 (261); Marty, ZUR 2009, 115 (116); Kerkmann, BauR 2007, 1527 (1533); Appel, NVwZ 2010, 473 (474); Berkemann, NordÖR 2009, 336 (338).

¹⁰¹ Sommerfeldt, 186; Ziekow, NVwZ 2007, 259 (262); Appel, NVwZ 2010, 473 (475).

¹⁰² OVG Magdeburg ZUR 2009, 36 (37); OVG Münster juris Rn. 54; Kment, in: Hoppe/Beckmann, § 4 Rn. 21; ders., NVwZ 2007, 274 (276); Schlacke, NuR 2007, 8 (15); Ziekow, NVwZ 2007, 259 (261); Schmidt/Kremer, NVwZ 2007, 57 (59); a.A.: BVerwG NVwZ 2012, 573 Rn. 19ff. NVwZ 2014, 367 Rn. 21; Spieth/Appel, NuR 2009, 312 (315); Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 299.

¹⁰³ Kerkmann, BauR 2007, 1527 (1529); Schlacke, NuR 2007, 8 (13).

genscheinlich, das deutsche System des individuellen Rechtsschutzes weitgehend zu bewahren und versuchte an der Schutznormtheorie als „Verteidigungslinie gegen die altruistische Verbandsklage“¹⁰⁴ festzuhalten. Dies führte dazu, dass die übliche Funktion einer solchen Verbandsklage – die Beanstandung auch rein objektiver Umweltrechtsverletzungen – durch die in § 2 Abs. 1 UmwRG eingeführte Verbandsklage nicht erfüllt werden konnte.¹⁰⁵ Zwar musste der Verband keine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen, gleichwohl erfolgte eine Beschränkung der Rügebefugnis auf subjektiv-öffentliche Rechte gewissermaßen „durch die Hintertür“.¹⁰⁶ Dadurch wurde das Konzept des Verbandsrechtsschutzes *ad absurdum* geführt¹⁰⁷, weshalb die Regelung des § 2 Abs. 1 UmwRG im Schrifttum zu Recht als „legislativischer Etikettenschwindel“¹⁰⁸ bezeichnet wurde.

Ähnliche Erwägungen liegen wohl der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG zugrunde. Traditionell erfüllen Verfahrensvorschriften im deutschen Recht gegenüber dem materiellen Recht eine „dienende Funktion“¹⁰⁹; es kommt vor allem auf die Richtigkeit des Ergebnisses an.¹¹⁰ Augenscheinlich hat der deutsche Gesetzgeber mit der Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG versucht, auch das System der deutschen Verfahrensfehlerfolgen weitgehend zu schonen und lediglich die notwendigsten Anpassungen vorzunehmen.

bb) Gesetzgebungstechnik

Darüber hinaus ist das UmwRG in rechtstechnischer Hinsicht nicht gut gelungen.¹¹¹ Die zahlreichen Verweise auf die VwGO, deren Vorschriften dann aber wiederum durch das UmwRG modifiziert werden, sowie auf verschiedene Fachgesetze erschweren das Verständnis der Regelungen erheblich. Durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie z.B. „dem Umwelt-

¹⁰⁴ So bezeichnet bei *Berkemann*, DVBl. 2016, 205 (205).

¹⁰⁵ So auch *Schlacke*, NuR 2007, 8 (16); *Berkemann*, NordÖR 2009, 336 (338).

¹⁰⁶ So auch *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 293.

¹⁰⁷ So auch *Gärditz*, 35, (55); *Karge*, 103.

¹⁰⁸ *Berkemann*, NordÖR 2009, 336 (338).

¹⁰⁹ *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 2007, 40 (41); *Ziekow*, in: Durner/Walter, 39 (59); *Greim*, 24.

¹¹⁰ *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 2007, 40 (41); *Greim*, 25.

¹¹¹ So auch *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Vorbem. Rn. 55; *Schlacke*, NVwZ 2017, 905 (912).

schutz dienen“ wird die Auslegung erschwert und Anwendungsschwierigkeiten entstehen.¹¹² Zudem ist der systematische Aufbau problematisch. Die gemeinschaftliche Regelung der Zulässigkeit und Begründetheit in § 2 UmwRG sowie die Positionierung der Anerkennungsvoraussetzungen zwischen den Klagevoraussetzungen in § 2 UmwRG und den Verfahrensfehlern in § 4 UmwRG tragen kaum zur Übersichtlichkeit des UmwRG bei.¹¹³

c) Zwischenfazit

Der Gesetzgeber hat mit dem UmwRG ein Gesetz geschaffen, welches vielfältige Probleme aufwarf. Zum einen bestanden Mängel in systematischer Hinsicht und zum anderen waren mehrere Regelungen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar. Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens belegt zudem deutlich, dass dem Gesetzgeber die Unionsrechtswidrigkeit einzelner Vorschriften bereits vor Erlass des Gesetzes hätte bekannt sein können und er somit die Möglichkeit hatte, im Gesetzgebungsverfahren die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Das UmwRG trug aufgrund der zahlreichen Mängel bei Erlass sein „Verfallsdatum bereits auf der Stirn“.¹¹⁴ Eine Beanstandung durch den EuGH erschien an dieser Stelle schon unvermeidlich.¹¹⁵

5. Die erste Rüge durch den EuGH – das Trianel-Urteil vom 12. 5. 2011

Über die dargelegte Rechtslage entschied der EuGH mit einem „langerwarteten Paukenschlag“¹¹⁶ am 12.5.2011 in der Rechtssache C-115/09 (Trianel).¹¹⁷

a) Das Ausgangsverfahren vor dem OVG Münster

Der anerkannte Umweltverband BUND¹¹⁸ hatte gegen den immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid sowie die erste Teilgenehmigung für die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks geklagt, da aus seiner Sicht beide unter Verstoß gegen Naturschutzrecht, Wasserrecht sowie immissionsschutzrechtliche Schutz- und Vorsorgenormen erteilt worden waren. Das OVG

¹¹² Vgl. auch *Bunge*, § 2 Rn. 104.

¹¹³ So auch *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Vorbem. Rn. 55.

¹¹⁴ *Gassner*, NuR 2007, 143 (147).

¹¹⁵ *Ewer*, NVwZ 2007, 267 (272); *Kment*, NVwZ 2007, 274 (277); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (260); *Gellermann*, in: FS Rengeling, 233 (239).

¹¹⁶ *Durner/Paus*, DVBl. 2011, 757 (759).

¹¹⁷ *EuGH ZUR* 2011, 368.

¹¹⁸ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen

Münster stellte fest, dass die Klage nach deutschem Recht keinen Erfolg haben könne, da die einschlägigen Vorschriften keine „Rechte Einzelner“ gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 5 S. 1 Nr. 1 UmwRG auf Grundlage der Schutznormtheorie begründeten.¹¹⁹ Allerdings könnte diese Regelung nach Ansicht des OVG Münster möglicherweise mit Art. 11 UVP-RL, welcher die Gewährleistung eines weiten Zugangs der betroffenen Öffentlichkeit zu den Gerichten vorsieht, unvereinbar sein. Daher legte es die Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.

b) Entscheidung des EuGH

aa) Beschränkung der Rügebefugnis

Der EuGH erklärte, dass innerstaatliche Rechtsvorschriften, die auf Unionsrecht beruhen und unmittelbar anwendbare Vorschriften des Umweltrechts der Union durch Nichtregierungsorganisationen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG einklagbar sein müssen, auch wenn die Vorschriften keine Rechte Einzelner begründen, sondern rein objektiven Charakter haben.¹²⁰ Eine Regelung wie § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, die die Rügebefugnis der Umweltverbände auf die Verletzung von subjektiven Rechten Dritter begrenzt, widerspreche daher Art. 11 der UVP-Richtlinie.¹²¹ Zur Begründung stellte der EuGH auf den Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz ab. Zudem ziele sowohl die Richtlinie als auch die Aarhus-Konvention darauf ab, der Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren.¹²² Zwar sei es Sache der Mitgliedstaaten, innerhalb der Grenzen des Art. 11 RL festzulegen, welches die Rechte sind, deren Verletzung zu einem Rechtsbehelf in Umweltangelegenheiten führen kann. Doch dürfe diese Festlegung den Umweltverbänden nicht die Möglichkeit nehmen, die Rolle zu spielen, die ihnen durch die UVP-Richtlinie und die Aarhus-Konvention zuerkannt wurde.¹²³

¹¹⁹ *OVG Münster NordÖR* 2009, 345 (345).

¹²⁰ *EuGH ZUR* 2011, 368 Rn. 51, *Sommerfeldt*, 230.

¹²¹ *EuGH ZUR* 2011, 368 Rn. 51.

¹²² *EuGH ZUR* 2011, 368 Rn. 42, 44.

¹²³ *EuGH ZUR* 2011, 368 Rn. 45.

bb) Unmittelbare Anwendbarkeit

Der EuGH erklärte zudem Art. 11 der RL für unmittelbar anwendbar.¹²⁴ Zwar lasse Art. 11 als Ganzes den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum. Die Sätze 2 und 3 des Art. 11 würden dagegen genaue Regelungen treffen, die keinen weiteren Bedingungen unterliegen, indem sie bestimmen, dass das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, die die Voraussetzungen des Art. 1 RL erfüllt, als ausreichend gilt und dass derartige Organisationen als Träger von Rechten gelten.¹²⁵

c) Bewertung der Entscheidung

Mit seinem Urteil setzte der EuGH seine Rechtsprechung zu den Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden konsequent fort.¹²⁶ Zudem beendete es die Debatte um die schutznormakzessorische Verbandsklage. Die Zweifel an der Unionsrechtskonformität des UmwRG, die im deutschen Schrifttum herrschten¹²⁷, wurden im Hinblick auf die Beschränkung der Rügebefugnis bestätigt. Das Urteil kam somit für die Fachwelt wenig überraschend.¹²⁸

Die Entscheidung des EuGH in der Sache Trianel hatte erhebliche Auswirkungen auf das nationale Recht. Da eine richtlinienkonforme Auslegung aufgrund des eindeutigen Wortlauts des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG sowie des gesetzgeberischen Willens nicht möglich war, kam die unmittelbare Wirkung des Art. 11 UVP-RL zum Tragen.¹²⁹ Daher wurden von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in nachfolgenden Verfahren – auch im Ausgangsverfahren des OVG Münster¹³⁰ – § 2 Abs. 1 UmwRG nicht angewendet und somit auch Rügen von Vorschriften, die keine Rechte Einzelner begründen, zugelassen.¹³¹ Die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts entband den deutschen Gesetzgeber gleichwohl nicht von seiner Umsetzungspflicht.¹³²

¹²⁴ *EuGH* ZUR 2011, 368 Rn. 60.

¹²⁵ *EuGH* ZUR 2011, 368 Rn. 56ff.

¹²⁶ *Bunge*, NuR 2011, 605 (605); *Schmitt*, ZEuS 2013, 359 (380) unter Verweis auf *EuGH* ZUR 2010, 28 – Djurgarden.

¹²⁷ Siehe III. 4 a), 8f.

¹²⁸ *Groß*, JURA 2012, 386 (388).

¹²⁹ *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (196); *Durner/Paus*, DVBl. 2011, 757 (761); *Groß*, JURA 2012, 386 (388); *VGH Kassel* ZUR 2010, 46 (48).

¹³⁰ *OVG Münster* ZUR 2012, 372.

¹³¹ *OVG Mannheim* ZUR 2011, 600 (603); *BVerwG NVwZ* 2012, 176 (176).

¹³² *Berkemann*, DVBl. 2011, 1253 (1261); *Durner/Paus*, DVBl. 2011, 757 (763).

IV. Reaktion des deutschen Gesetzgebers – Die Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz-Novelle vom 29.1.2013

Am 29.1.2013 ist das „Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften“ in Kraft getreten.¹³³ Der deutsche Gesetzgeber musste damit auf das Trianel-Urteil des EuGH reagieren und die Klagerechte von anerkannten Umweltverbänden den unionsrechtlichen Vorgaben entsprechend stärken.

1. Gesetzgebungsverfahren

Aufgrund des Untätigbleibens der Bundesregierung brachte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 22.11.2011 einen Gesetzesentwurf zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sowohl an die Vorgaben der RL 2003/35/EG im Lichte des Trianel-Urteils als auch an die Vorgaben der Aarhus-Konvention in den Bundestag ein.¹³⁴ Dieser sah neben der Streichung der in § 2 Abs. 1 und Abs. 5 enthaltenen Beschränkung auf die Geltendmachung von Rechten Einzelner auch eine Änderung des umstrittenen § 4 Abs. 1 UmwRG vor. Die vorgeschlagene Formulierung sollte sicherstellen, dass die in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 genannten Verfahrensfehler nicht abschließend sind („insbesondere“) und auch andere Verstöße als wesentliche Verfahrensfehler zu einem Aufhebungsanspruch führen können.¹³⁵ Dieser Gesetzesentwurf konnte sich im Gesetzgebungsverfahren allerdings nicht durchsetzen¹³⁶, vielmehr brachte die Bundesregierung ihren eigenen Gesetzesentwurf vom 30.5.2012¹³⁷ in den Bundestag ein. Dieser wurde vor allem wegen des neu eingeführten § 4a UmwRG kritisiert.¹³⁸ Auch der Bundesrat äußerte sich sehr kritisch gegenüber dem Gesetzesentwurf. Er empfahl eine Neufassung des § 4 Abs. 1 UmwRG ähnlich dem Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Streichung des neuen § 4a UmwRG.¹³⁹ Die Vorschläge des Bundesrats wurden jedoch von der Bundesregierung nicht berücksichtigt.

¹³³ BGBl. I 2013, 95.

¹³⁴ BT-Drs. 17/7888.

¹³⁵ BT-Drs. 17/7888, 6.

¹³⁶ BT-Drs. 17/8876; *Sommerfeldt*, 261.

¹³⁷ BR-Drs. 469/12.

¹³⁸ *Sommerfeldt*, 262 ff.

¹³⁹ BR-Drs., 469/12, 4.

2. Wesentliche Änderungen

Neben einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG auf Entscheidungen nach dem Umwelt-Schadensgesetz in § 1 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG sowie der Einführung einer Kollisionsregel zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage in § 1 Abs. 1 UmwRG, wurden die §§ 2, 4 und 5 UmwRG geändert sowie § 4a UmwRG neu eingeführt.

a) Erweiterung der Rügebefugnis und des gerichtlichen Prüfungsmaßstabs, § 2 Abs. 1 und Abs. 5 UmwRG

Mit der ersatzlosen Streichung der Wörter „Rechte Einzelner begründen“ ist die Beschränkung der Rügebefugnis in § 2 Abs. 1 UmwRG und des Prüfungsmaßstabs in § 2 Abs. 5 UmwRG auf drittschützende Normen beseitigt worden, sodass sämtliche objektive Umweltvorschriften rügefähig wurden. So konnten Umweltverbände nun beispielsweise auch nicht drittschützende Vorschriften des vorsorgenden Umweltschutzes wie der Luftreinhaltung oder des Artenschutzes geltend machen.¹⁴⁰

b) Erweiterung der Verfahrensfehler, § 4 Abs. 1 UmwRG

§ 4 Abs. 1 UmwRG wurde durch einen Satz 2 dahingehend ergänzt, dass auch eine durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit gerügt werden konnte, wenn diese nicht dem Maßstab von § 3a S. 4 UVPG genüge. Somit konnten nun auch Fehler bei der UVP-Vorprüfung geltend gemacht werden.¹⁴¹

c) Maßgaben zur Anwendung der VwGO, § 4a UmwRG

Im neu eingefügten § 4a UmwRG hat der Gesetzgeber ergänzende prozessuale Regelungen geschaffen. § 4a Abs. 1 UmwRG sah eine sechswöchige Begründungsfrist für Klagen nach dem UmwRG vor. Diese konnte auf Antrag des Gerichts verlängert werden. § 4a Abs. 2 UmwRG normierte die Beschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte bei Beurteilungsermächtigungen und begrenzte diese auf eine Plausibilitätskontrolle.¹⁴² Nach § 4a Abs. 3 UmwRG war § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gericht

¹⁴⁰ *Mainzer/Möbus*, I+E 2012, 213 (215); *Mainzer/Grunow*, I+E 2014, 146 (147).

¹⁴¹ *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (198); *Dienes*, in: Hoppe/Beckmann, § 3a UVPG Rn. 29f.

¹⁴² BT-Drs. 17/10957, 18.

der Hauptsache die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen oder wiederherstellen konnte, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestanden. Die Regelung wich somit von der üblicherweise bei § 80 Abs. 5 VwGO durchzuführenden Abwägung zwischen dem Vollzugsinteresse des Dritten und dem Suspensivinteresse des Betroffenen ab.¹⁴³ Nach § 4a Abs. 4 UmwRG galten die Absätze 1-3 auch für gerichtliche Rechtsbehelfe von Individualklägern.

d) Übergangsregelung, § 5 Abs. 4 UmwRG

Der neue § 5 Abs. 4 UmwRG legte fest, dass die neuen Regelungen für alle Verfahren gelten sollten, die am 12.5.2011 anhängig waren, nach diesem Tag eingeleitet worden sind und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht rechtskräftig entschieden waren. Eine Ausnahme bestand lediglich hinsichtlich § 4a Abs. 1 UmwRG, der nur auf Verfahren Anwendung fand, die nach Inkrafttreten eingeleitet wurden.¹⁴⁴

3. Kritik an der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

Auch die Novelle des UmwRG blieb nicht frei von Kritik. So wurde vor allem der neue §4a UmwRG scharf kritisiert. Zudem hat der Gesetzgeber nicht alle offenen Fragen im Hinblick auf das UmwRG beantwortet.

a) Problematik des neuen § 4a UmwRG

Als problematisch wurde der neu eingefügte § 4a UmwRG bewertet.¹⁴⁵ Der Zweck der Regelung bestehe ausweislich der Gesetzesbegründung darin, die Instrumentalisierung der Verbandsklage in der Praxis zu nicht gerechtfertigten Verzögerung von Vorhaben zu verhindern.¹⁴⁶ Diese Begründung werde aber durch empirischer Untersuchungen nicht belegt, da Klagen anerkannter Verbände nachweislich nicht zugenommen hätten.¹⁴⁷ Zudem solle der neue

¹⁴³ Schlacke, ZUR 2013, 195 (200); Sommerfeldt, 286.

¹⁴⁴ Sommerfeldt, 291.

¹⁴⁵ Schlacke, ZUR 2013, 195 (201); Schmitt, ZEuS 2013, 359 (380); Sommerfeldt, 289; Michler, NuR 2013, 22 (23).

¹⁴⁶ BT-Drs. 17/10957, 7; Schlacke, ZUR 2013, 195 (201).

¹⁴⁷ Schlacke, ZUR 2013, 195 (201); Schmidt, ZUR 2012, 210ff; Schmidt/Zschesche/Tryjanowski, NuR 2012, 77ff.

§ 4a UmwRG einer „Schieflage“¹⁴⁸ der Zugangsrechte von Umweltverbänden gegenüber dem Individualrechtsschutz entgegenzutreten.¹⁴⁹ Allerdings würden die Umweltnutzer ihrer individuellen Rechte nicht beraubt, sondern lediglich die Durchsetzungsschwäche des objektiven Umweltrechts abgemildert.¹⁵⁰

Diese Kritik verdient uneingeschränkte Zustimmung. Der Zweck des § 4a UmwRG erscheint vor dem Hintergrund der empirischen Untersuchungen¹⁵¹ tatsächlich verfehlt. Zwar ist eine umfassende Verbandsklage geeignet, geplante Vorhaben erheblich zu verzögern, weshalb die Intention des Gesetzgebers, Großvorhaben vor unberechtigten Verzögerungen zu schützen – vor allem vor dem Hintergrund der im Jahr 2011 beschlossenen Energiewende und des zur Erhaltung der Versorgungssicherheit notwendigen Netzausbaus – grundsätzlich nachvollziehbar ist.¹⁵² Es hat sich aber gezeigt, dass Klagen von Umweltverbänden trotz der Ausweitung der Klagemöglichkeiten nicht zugenommen haben und zugleich eine hohe Erfolgsquote aufweisen.¹⁵³ So liegt der Anteil an Verbandsklagen lediglich bei 0,03% und die Erfolgsquote bei ca. 40%.¹⁵⁴ Dies erweckt den Eindruck, dass noch andere Gründe maßgeblich für die Einführung des § 4a UmwRG waren. Der Gesetzgeber scheint mit dieser Regelung vor allem den Interessen von Investoren und Industrieverbänden nachgekommen zu sein, denn § 4a UmwRG geht wohl auf Forderungen des Bundesverbands der deutschen Industrie e.V. zurück, der eine Beschleunigung des Verfahrens sowie eine Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle vorgeschlagen hatte.¹⁵⁵ Somit scheint § 4a UmwRG vor allem der „wirtschaftspolitischen Abfederung“¹⁵⁶ des Trianel-Urteils zu dienen. Problematisch ist zudem, dass § 4a UmwRG durch die statuierten Ausnahmen von den Regelungen der VwGO zu weiteren systematischen Friktionen führt.¹⁵⁷

¹⁴⁸ *Leidinger*, NVwZ 2011, 1345 (1347).

¹⁴⁹ BT-Drs. 17/10957, 17; *Schmitt*, ZEuS 2013, 359 (381).

¹⁵⁰ *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (201).

¹⁵¹ *Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski*, NuR 2012, 77ff.

¹⁵² Vgl. auch *Mainzer/Möbus*, I+E 2012, 213 (213).

¹⁵³ *Schmidt*, ZUR 2012, 210 (216); *Schmidt/Zschiesche/Tryjanowski*, NuR 2012, 77 (80).

¹⁵⁴ *Schmidt*, ZUR 2012, 210 (210); die Quote bei verwaltungsgerichtlichen Klagen liegt bei ca. 10%.

¹⁵⁵ *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (201); *Schmitt*, ZEuS 2013, 359 (380); Forderungen des BDI abrufbar unter http://www.bdguss.de/fileadmin/content_bdguss/BDG-Service/Infothek/Sonderpublikationen/BDG-Umwelttage/1_Umwelttag/Holtmann_BDI_Aktuelle_Schwerpunkte_der_BDI-Abteilung_Umwelt_und_Technik.pdf (zuletzt abgerufen am 28.11.2018).

¹⁵⁶ *Berkemann*, DVBl. 2016, 205 (215).

¹⁵⁷ *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (202).

b) Offene Fragen

Leider hatte der deutsche Gesetzgeber einige bekannte „Baustellen“¹⁵⁸ des UmwRG nicht in Angriff genommen. Der neu eingefügte § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG ergänzte die begrenzten Fehlertypen nicht wesentlich und ließ damit die Zweifel an der Unionsrechtskonformität des § 4 Abs. 1 UmwRG nicht verstummen. Obwohl der Gesetzesentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Stellungnahme des Bundesrates für eine Erweiterung des umstrittenen Katalogs der Verfahrensfehler nach § 4 Abs. 1 UmwRG um weitere absolute Verfahrensfehler plädierten¹⁵⁹, hat der Gesetzgeber diese Chance zur frühzeitigen und eigenständigen Anpassung des UmwRG an die unionsrechtlichen Vorgaben nicht genutzt. Stattdessen geht aus der Gegenäußerung der Bundesregierung hervor, dass das bereits beim EuGH anhängige Vorabentscheidungsverfahren in der Rs. C-72/12 (hierzu sogleich)¹⁶⁰ abgewartet werden solle, bevor eine Änderung des § 4 Abs. 1 UmwRG ins Auge gefasst wird.¹⁶¹ Es soll also erneut zunächst eine Entscheidung des EuGH abgewartet werden, um anschließend eine Anpassung an dessen ausdrückliche Vorgaben vorzunehmen. Dies ist insofern bedauerlich, als dass der deutsche Gesetzgeber die Novelle des UmwRG dazu hätte nutzen können, eine Gesamtüberarbeitung vorzunehmen und zu erwartende Unionsrechtswidrigkeiten frühzeitig zu beseitigen.¹⁶² Auch wurde die Debatte zu der Frage, ob § 4 Abs. 1 UmwRG dem Einzelnen ein subjektives Recht i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO verleiht¹⁶³ durch die Neuregelung nicht aufgelöst. Auch die Regelung des § 2 Abs. 3 UmwRG zur materiellen Präklusion sowie die Übergangsvorschrift des § 5 UmwRG wurden trotz im Schrifttum geäußelter Kritik an deren Unionsrechtskonformität nicht überarbeitet. Auch in dieser Hinsicht hat der Gesetzgeber seine Chance zur frühzeitigen Behebung von Unionsrechtswidrigkeiten verstreichen lassen.

¹⁵⁸ So bezeichnet von *Berkemann*, DVBl. 2011, 1253 (1262).

¹⁵⁹ BR-Drs. 469/12, 2; BT-Drs. 17/7888, 5f.

¹⁶⁰ *BVerwG NVwZ* 2012, 448.

¹⁶¹ BT-Drs. 17/10957, 30.

¹⁶² So auch *Schlacke*, ZUR 2013, 195 (202).

¹⁶³ Siehe III 4 b) aa), 14.

c) Zwischenfazit

Auch wenn die Änderung des UmwRG einen Schritt in die richtige Richtung darstellte, genügte sie nicht, um alle unionsrechtlichen Bedenken auszuräumen. Zwar ist positiv anzumerken, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, in Anlehnung an das Trianel-Urteil zwischen Umweltvorschriften unionsrechtlichen und nationalen Ursprungs zu differenzieren.¹⁶⁴ Insgesamt wurde aber deutlich, dass der politische Wille zur Schaffung einer umfassenden Verbandsklage nicht bestand. Es war daher abzusehen, dass der EuGH den deutschen Gesetzgeber erneut „in die Schranken verweisen“¹⁶⁵ würde.

4. Die zweite Rüge durch den EuGH – das Altrip-Urteil vom 7.11.2013

Wie erwartet erfolgte eine weitere Rüge der mangelnden Unionsrechtskonformität des UmwRG durch den EuGH im Urteil vom 7.11.2013 in der Rechtssache C-72/12 (Altrip).¹⁶⁶

a) Ausgangsverfahren vor dem BVerwG

Die Gemeinde Altrip sowie einige Anwohner klagten gegen einen – vor dem Stichtag des 25.6.2005 eingeleiteten – wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss, der die Errichtung der Wasserrückhaltung Waldsee/Altrip/Neuhofen in einem früheren Überschwemmungsgebiet des Rheins zum Gegenstand hatte. Einer der zwei geplanten Rückhalteräume sollte in einem Fauna-Flora-Habitat-Gebiet liegen. In der Nähe des Vorhabens befanden sich ein weiteres Fauna-Flora-Habitat-Gebiet sowie zwei Europäische Vogelschutzgebiete.¹⁶⁷ Die Klage wurde vom Verwaltungsgericht abgewiesen.¹⁶⁸ Das Oberverwaltungsgericht wies auch die Berufung zurück, da das UmwRG zeitlich nicht anwendbar sei. Zudem bestünden Bedenken, ob auch eine fehlerhaft durchgeführte UVP unter den Fehlertyp des § 4 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG falle. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde der Kläger wohl am Kausalitätskriterium des BVerwG scheitern.¹⁶⁹ Das BVerwG legte nun dem EuGH die Fragen vor, ob § 5 Abs. 1 UmwRG sowie der Umfang der Verfahrensfehlerregelung in § 4

¹⁶⁴ Sommerfeldt, 292; Schlacke, ZUR 2013, 195 (198); Michler, NuR 2013, 22 (23).

¹⁶⁵ Schlacke, ZUR 2013, 195 (202).

¹⁶⁶ EuGH ZUR 2014, 36.

¹⁶⁷ BVerwG NVwZ 2012, 448 (448).

¹⁶⁸ BVerwG NVwZ 2012, 448 (449).

¹⁶⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 12.2.2009 – 1 A 10722/08, juris Rn. 142ff.

Abs. 1 UmwRG und die bisherige Kausalitätsrechtsprechung mit dem Unionsrecht vereinbar seien.¹⁷⁰

b) Die Entscheidung des EuGH

aa) Regelung des § 5 Abs. 1 UmwRG

Der EuGH hat zur ersten Frage entschieden, dass der verbesserte Zugang zu Gerichten für Umweltverbände nach dem UmwRG auch in solchen Verfahren zu gewähren ist, die noch vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/35/EG am 25.6.2005 eingeleitet wurden und noch nicht bestandskräftig abgeschlossen waren.¹⁷¹ Zwar habe er in einer früheren Entscheidung zur Einführung der UVP auf die Stellung des Genehmigungsantrags des Vorhabens abgestellt.¹⁷² Genehmigungsverfahren bei UVP-pflichtigen Vorhaben seien aber regelmäßig sehr komplex und langwierig, weshalb das Verfahren durch die Anforderungen der UVP nicht noch zusätzlich belastet und verzögert werden sollte.¹⁷³ Bei der Einführung neuer Rechtsbehelfe würden die Verfahren allerdings nicht in gleicher Weise erschwert und verzögert, sodass kein Anlass zu einer Ausnahme von der Regel des sofortigen Inkrafttretens bestehe.¹⁷⁴

bb) Verfahrensfehlerfolgen

Der EuGH führte zur zweiten Frage aus, dass Art. 11 UVP-RL in keiner Weise die Gründe beschränke, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können.¹⁷⁵ Die Begrenzung der rügefähigen Verfahrensfehler auf das Unterbleiben einer UVP laufe somit dem Ziel der Richtlinie, einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren, zuwider.¹⁷⁶ Der Ausschluss ihrer Anwendbarkeit in dem Fall, dass eine UVP zwar durchgeführt wurde, aber mit Fehlern behaftet ist, würde den Bestimmungen der UVP-Richtlinie weitgehend ihre praktische Wirksamkeit nehmen.¹⁷⁷

¹⁷⁰ *BVerwG NVwZ* 2012, 448 (449ff.).

¹⁷¹ *EuGH ZUR* 2014, 36 Rn. 31.

¹⁷² *EuGH NVwZ* 1996, 369 Rn. 29, 32; *EuGH BeckRS* 2004, 77819 Rn. 23; *EuGH NVwZ* 2013, 347 Rn. 94; *Classen*, *jM* 2014, 161 (161).

¹⁷³ *EuGH ZUR* 2014, 36 Rn. 26; *Sommerfeldt*, 235.

¹⁷⁴ *EuGH ZUR* 2014, 36 Rn. 27; *Classen*, *jM* 2014, 161 (161).

¹⁷⁵ So bereits auch *EuGH ZUR* 2011, 368 Rn. 37.

¹⁷⁶ *EuGH ZUR* 2014, 36 Rn. 37.

¹⁷⁷ *EuGH ZUR* 2014, 36, Rn. 37.

Zur dritten Frage betonte der EuGH, dass grundsätzlich jeder Verfahrensfehler rügefähig sein müsse.¹⁷⁸ Zwar könne es Fehler geben, die keine Bedeutung für das Ergebnis haben und deshalb auch nicht zwingend den Erfolg einer Klage verlangen würden.¹⁷⁹ Dem Kläger dürfte aber nicht die Beweislast für die Relevanz eines Fehlers aufgebürdet werden. Anderenfalls würde ihm die Ausübung der durch die Richtlinie übertragenen Rechte nicht übermäßig erschwert.¹⁸⁰ Es sei Sache des Gerichts, den Grad der Schwere des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und zu prüfen, ob der Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine Garantie genommen habe, die geschaffen wurde, um ihr Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen.¹⁸¹

c) Die Bewertung der Entscheidung

Das Urteil des EuGH kam wenig überraschend, da die gerügten Vorschriften bereits zuvor als unionsrechtswidrig kritisiert worden waren.¹⁸² Vor allem die Zweifel an der Unionsrechtskonformität des § 4 Abs. 1 UmwRG wurden dahingehend bestätigt, dass eine Begrenzung auf lediglich zwei Verfahrensfehler nicht mit den Zielen der Richtlinie 2003/35/EG vereinbar ist.

Das Altrip-Urteil machte eine erneute Überarbeitung des UmwRG erforderlich. § 4 UmwRG genüge den unionsrechtlichen Anforderungen nicht und musste zukünftig auch die Aufhebung von Entscheidungen ermöglichen, bei der es zu Fehlern bei der Durchführung der UVP gekommen war.¹⁸³

5. Entscheidung des Aarhus-Convention-Compliance-Committee vom 20.12.2013 und der 5. Vertragsstaatenkonferenz vom 2.7.2014

Nach Art. 15 AK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Einhaltung der Aarhus-Konvention regelmäßig zu überprüfen.¹⁸⁴ Zu diesem Zweck wurde das Aarhus-Convention-Compliance-Committee (ACCC) mit Sitz in Genf eingerichtet.¹⁸⁵ Dessen Aufgabe ist es, die Einhaltung der Umsetzung der

¹⁷⁸ *EuGH ZUR* 2014, 36, Rn. 47f.

¹⁷⁹ *EuGH ZUR* 2014, 36, Rn. 49.

¹⁸⁰ *EuGH ZUR* 2014, 36, Rn. 52.

¹⁸¹ *EuGH ZUR* 2014, 36, Rn. 54.

¹⁸² Siehe III 4 b), 8f.

¹⁸³ So auch *Sommerfeldt*, 238.

¹⁸⁴ *Fellenberg/Schiller* in Landmann/Rohmer, Vorbem. UmwRG, Rn. 19.

¹⁸⁵ Entscheidung I/7, (ECE/MP.PP/2/Add.8).

Konventionsbestimmungen durch die Vertragsparteien zu überwachen und der Vertragsstaatenkonferenz darüber zu berichten.¹⁸⁶ Die Vertragsstaatenkonferenz entscheidet dann über notwendige Maßnahmen, um einen rechtskonformen Zustand im Vertragsstaat herzustellen.¹⁸⁷ Seit 2008 war gegen Deutschland ein Beschwerdeverfahren des Client Earth zusammen mit dem NABU vor dem ACCC anhängig. Mit Beschluss vom 20.12.2013 stellte das ACCC zwei Verstöße gegen die AK fest.¹⁸⁸ Zum einen sei die Rügebefugnis von Umweltverbänden durch die Einschränkung auf dem Umweltschutz dienende Vorschriften zu eng gefasst und verstoße somit gegen Art. 9 Abs. 2 AK. Zum anderen komme Deutschland seiner Umsetzungsverpflichtung des Art. 9 Abs. 3 AK nicht ausreichend nach, da in vielen nationalen Gesetzen der Zugang von Umweltverbänden zu den Gerichten nicht gewährleistet werde.¹⁸⁹ Daraufhin bestätigte die 5. Vertragsstaatenkonferenz mit Beschluss vom 2.7.2014 die Einschätzung des ACCC¹⁹⁰.

V. Die erneute Reaktion des deutschen Gesetzgebers – die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 26.11.2015

Auf die Vorgaben des EuGH in der Altrip-Entscheidung reagierte der deutsche Gesetzgeber durch das „Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12“ vom 26.11. 2015.¹⁹¹ Die Entscheidung des ACCC sowie der 5. Vertragsstaatenkonferenz fand darin indes keine Berücksichtigung.

¹⁸⁶ Berkemann, DVBl. 2015, 389 (399).

¹⁸⁷ Entscheidung I/7, (ECE/MP.PP/2/Add.8); Berkemann, DVBl. 2015, 398 (399).

¹⁸⁸ ACCC/C/2008/31 (ECE/MP.PP/C.1/2014/8).

¹⁸⁹ ACCC/C/2008/31 (ECE/MP.PP/C.1/2014/8).

¹⁹⁰ Decision V/9h on Compliance by Germany, (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1)

¹⁹¹ BGBl. 2015 I, 2069.

1. Gesetzgebungsverfahren

Im Rahmen einer erneuten Novelle des UmwRG plante das BMU eine umfassende „Generalbereinigung des UmwRG“, um die Kette immer neuer Gerichts- und Compliance-Entscheidungen¹⁹² gegen Deutschland zu durchbrechen.¹⁹³ Außerdem sollten weitere Verurteilungen Deutschlands in noch laufenden Klage- und Vertragsverletzungsverfahren, wie beispielsweise der Klage der Europäischen Kommission gegen Deutschland vor dem EuGH (Rs. C-137/14) oder dem Verfahren der Kommission gegen Deutschland zu § 4a UmwRG vermieden werden.¹⁹⁴ Daher wurde im März 2015 die Ressortabstimmung zu einer „großen Novelle“ eingeleitet.¹⁹⁵ Aufgrund eines drohenden Zwangsgeldes wegen der Nichtumsetzung des Altrip-Urteils wurden schließlich aber die Bestimmungen zur Umsetzung des Altrip-Urteils herausgenommen und in einem separaten „Altrip-Gesetz“ vorab ausgearbeitet.¹⁹⁶ Der so entstandene Referentenentwurf des BMU vom 26.06.2015 wurde von der Bundesregierung mit kleinen Änderungen im Wortlaut in ihren Gesetzesentwurf¹⁹⁷ übernommen. Der Bundesrat schlug daraufhin geringfügige Änderungen des § 4 Abs. 1 S. 2 sowie des § 4 Abs. 1b aufgrund von Unklarheiten des Wortlauts vor.¹⁹⁸ Anschließend wurde der Entwurf an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit überwiesen.¹⁹⁹ Dort erfuhr er überraschend wenig Kritik. Lediglich die Einwände des Bundesrates bezüglich der Unklarheit des § 4 Abs. 1b wurden aufgegriffen und in der Ausschussfassung umgesetzt.²⁰⁰ Diese Fassung wurde schließlich ohne vorangehende Debatte einstimmig angenommen.²⁰¹

¹⁹² Zuletzt der Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zum Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen).

¹⁹³ *Saengenstedt/Sauer*, Neues vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Vortrag auf der Tagung „Rechtsschutz im Umweltrecht in der Praxis“ des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. am 9. und 10.7.2015 in Berlin, Folie 2.

¹⁹⁴ *Saengenstedt/Sauer*, Neues vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Folie 3.

¹⁹⁵ *Saengenstedt/Sauer*, Neues vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Folie 4.

¹⁹⁶ *Saengenstedt/Sauer*, Neues vom Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Folie 4; Referentenentwurf des BMU vom 26.6.2015, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 in der Rechtssache C-72/12, 1.

¹⁹⁷ BT-Drs. 18/5927.

¹⁹⁸ BT-Drs. 18/6288.

¹⁹⁹ BT-Plenarprotokoll 18/124, 12002 (C).

²⁰⁰ BT-Drs. 18/6385, 4.

²⁰¹ BT-Plenarprotokoll 18/130, 12708 (B).

2. Wesentliche Änderungen

Im Zentrum der Novelle stand die Neufassung des § 4 UmwRG, dessen Anwendungsbereich deutlich erweitert wurde.²⁰² Der bisherige § 4 Abs. 1 UmwRG wurde durch drei neue Absätze (Abs. 1 bis 1b) ersetzt, die zwischen absoluten (§ 4 Abs. 1) und relativen (§ 4 Abs. 1a) Verfahrensfehlern unterschieden.²⁰³ Das Vorliegen eines absoluten Verfahrensfehlers führte ohne weiteres zu einem Aufhebungsanspruch des Klägers.²⁰⁴ Als zusätzliche absolute Verfahrensfehler sah der neue § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG eine nach § 9 UVPG oder § 10 BImSchG erforderliche aber unterbliebene Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich der erforderlichen Bekanntmachung vor. Zudem enthielt § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG einen Auffangtatbestand für absolute Verfahrensfehler, die dann vorliegen sollten, wenn der Fehler nach Art und Schwere mit den Fehlern in Nr. 1 und Nr. 2 vergleichbar war und der betroffenen Öffentlichkeit die Beteiligung am Entscheidungsprozess sichern sollte. § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG übernahm unter Änderung des Wortlauts den § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG a. F. inhaltsgleich. Bei relativen Verfahrensfehlern kam es nach § 4 Abs. 1a UmwRG darauf an, ob deren Verletzung gem. § 46 VwVfG die Entscheidung in der Sache tatsächlich beeinflusst hatte.²⁰⁵ § 4 Abs. 1a UmwRG bestimmte, dass bei Anwendung des § 46 VwVfG eine Beeinflussung vermutet wird, wenn sich durch das Gericht die Kausalität des Verfahrensfehlers für die Entscheidung in der Sache nicht aufklären lässt. Bei Vorliegen eines *non liquet* blieb der Verfahrensfehler somit beachtlich.²⁰⁶ Verbleibende Zweifel an der fehlenden Kausalität gingen also zu Lasten der Behörde. Außerdem wurde die Regelung des § 5 Abs. 1 UmwRG gestrichen.

3. Kritik an der Novelle

Auch der erneute Anpassungsversuch des Gesetzgebers begegnete Kritik.

²⁰² Bunge, ZUR 2015, 531 (538).

²⁰³ Referentenentwurf, 7.

²⁰⁴ Referentenentwurf, 8; Bunge, ZUR 2015, 531 (538).

²⁰⁵ Referentenentwurf, 8.

²⁰⁶ BVerwG NVwZ 2016, 1257 (1258).

a) Generalklausel des § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG

Die Generalklausel des § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG wurde teilweise durchaus positiv bewertet.²⁰⁷ Zum einen sei sie offener und flexibler als eine abschließende Aufzählung, sodass auch künftige Entwicklungen unionsrechtskonform verarbeitet werden könnten.²⁰⁸ Zum anderen führe sie zu einer „Aufwertung zentraler Verfahrenserfordernisse im Bereich der UVP“.²⁰⁹

Die Gegenauffassung²¹⁰ kritisierte dagegen, dass die Regelung sehr unbestimmt und auslegungsbedürftig sei und nicht zu der gewünschten „Erleichterung der Rechtsanwendung“ führe.²¹¹ Der Gesetzgeber sei sich anscheinend selbst nicht sicher, welche Vorschriften die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG erfüllen und überlasse die Entscheidung den Gerichten.²¹² Zudem würden § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 1 UmwRG bereits alle denkbaren Fallgestaltungen benennen, sodass die Generalklausel des § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG überflüssig sei.²¹³ Es wurde daher vorgeschlagen, § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG zu streichen.²¹⁴

Die an der Generalklausel geäußerte Kritik verdient Zustimmung. Zwar mag § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG durch seine Offenheit und Auslegungsfähigkeit durchaus das Risiko eines weiteren Konflikts mit dem Europarecht verringern. Allerdings führt diese Unbestimmtheit auch zu erheblichen Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung, vor allem da an den unbestimmten Tatbestand sehr weitreichende Rechtsfolgen – ein Aufhebungsanspruch, ohne dass es auf die Kausalität für das Ergebnis ankommt – geknüpft sind.²¹⁵ So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob eine fehlerhafte Umweltverträglichkeitsprüfung nun unter § 4 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG fällt oder unter § 4 Abs. 1a Umw-

²⁰⁷ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 4; *Bunge*, NuR 2014, 305 (312); *ders.*, ZUR 2015, 531 (538); *Schlacke*, NVwZ 2014, 11 (14); *Meitz*, ZUR 2014, 40 (44).

²⁰⁸ *Schlacke*, NVwZ 2014, 11 (14); *Bunge*, ZUR 2015, 531 (358); *Meitz*, ZUR 2014, 40 (44).

²⁰⁹ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 4.

²¹⁰ Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 24/2015, 4; Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 3.

²¹¹ Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 24/2015, 4; Referentenentwurf, 7.

²¹² Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 3f.

²¹³ Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 4.

²¹⁴ Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 4.

²¹⁵ Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 4.

RG mit der Folge, dass es auf die Kausalität des Fehlers für das Ergebnis ankäme. Das Ziel der Novelle, die Rechtsanwendung zu erleichtern, ist somit in der Tat nicht erreicht worden. Eine abschließende Aufzählung schwerer Verfahrensfehler hätte hier für mehr Rechtsklarheit gesorgt.

b) Regelung des § 4 Abs. 1a UmwRG

Auch die Regelung des § 4 Abs. 1a UmwRG stieß auf Kritik. Teilweise wurde vorgebracht, der EuGH habe im Altrip-Urteil keine Darlegungs- und Beweislast gefordert, sondern nur verlangt, dass diese nicht dem Rechtsbehelfsführer auferlegt werden dürfen. Somit wäre eine dementsprechende klarstellende Regelung ausreichend gewesen.²¹⁶ Andererseits wurde kritisiert, dass die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben in § 4 Abs. 1a UmwRG unzureichend erfolgt sei. Die vorgesehene „bloße Vorbringungsobliegenheit“ greife zu kurz, da der EuGH sehr wohl auch Anforderungen an die materielle Beweislast formuliert habe.²¹⁷ Diese Auffassung werde auch in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geteilt.²¹⁸ Daher solle § 4 Abs. 1a UmwRG auch eine materielle Beweislastregelung umfassen, die klarstellt, dass im Falle eines *non liquet* der geforderte Nachweis, dass die Verletzung für die Entscheidung nicht kausal war, nicht erbracht ist.²¹⁹

Die letztgenannte Ansicht ist hier vorzugswürdig. Die vorgesehene Formulierung des § 4 Abs. 1a UmwRG könnte den Eindruck entstehen lassen, dass es sich lediglich um eine Regelung der Darlegungslast handle und sich die Beweislast nach den allgemeinen Maßstäben richtet – der Rechtsbehelfsführer also die Beweislast trägt.²²⁰ Dies würde den Vorgaben des Altrip-Urteils aber wohl kaum genügen, sodass eine erneute Rüge des EuGH zu befürchten wäre. An dieser Stelle lassen sich außerdem erneut die rechtstechnischen Defizite des UmwRG erkennen. Es lässt sich dem Wortlaut nicht deutlich entnehmen, ob der Gesetzgeber lediglich eine Darlegungslast oder eine Beweislast regeln wollte. Eine Klarstellung im Gesetzeswortlaut, dass auch die materielle Beweislast umfasst ist, wäre daher wünschenswert, um Auslegungsschwierigkeiten zu verhindern.

²¹⁶ Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 5.

²¹⁷ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 6.

²¹⁸ *BVerwG* BeckRS 2015, 43213; *OVG Brandenburg* BeckRS 2015, 41938.

²¹⁹ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 7.

²²⁰ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 7.

c) Offene Fragen

Fraglich ist, ob nach dieser zweiten großen Novelle des UmwRG ein Zustand *de lege lata* erreicht war und sich die Gerichte nunmehr auf den Wortlaut des Gesetzes beschränken konnten.²²¹ Hier ist zunächst festzustellen, dass die Vorgaben der Vertragsstaatenkonferenz noch keine Beachtung fanden, sondern zunächst lediglich die Bestimmungen des Altrip-Urteils umgesetzt wurden. Während die vorgezogene „kleine Novelle“ teilweise begrüßt wurde, da sie Rechtssicherheit schaffe,²²² begegnete sie überwiegend Kritik.²²³ Begründet wurde diese damit, es handle sich bei dem Gesetzesentwurf um ein „Stückwerk“, welches nicht alle offenen Fragen umsetze. Zudem werde die Bundesrepublik erneut die Mitteilungsfrist betreffend die Umsetzung der Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenz nicht einhalten.²²⁴

Diese Kritik ist berechtigt. Der Gesetzgeber hat erneut unter Hinweis auf ein drohendes Zwangsgeld (Art. 260 AEUV) lediglich die notwendigsten Anpassungen vorgenommen und die lang überfällige Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben ausgespart. Dabei haben sowohl der EuGH in seinem Urteil „Slowakischer Braunbär“²²⁵ als auch das BVerwG im Urteil „Luftreinhalteplan Darmstadt“²²⁶ gezeigt, dass durch die Vorgaben der Aarhus-Konvention noch erheblicher Anpassungsbedarf des UmwRG besteht.²²⁷ Auch in Bezug auf die unionsrechtlichen Vorgaben hat die Novelle nicht alle Baustellen des UmwRG geschlossen. Die Regelung des § 2 Abs. 3 UmwRG wurde nicht überarbeitet, obwohl die Zweifel an deren Unionsrechtskonformität bereits seit Erlass des UmwRG bestanden und ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission eingeleitet war.²²⁸ Hier hätte der Gesetzgeber seine Chance nutzen und durch eine umfassende Überarbeitung des UmwRG eine spätere Verurteilung vermeiden können. Stattdessen schien er aber – wie schon bei der letzten Novelle im Jahr 2013 – zunächst die erneute Rüge durch den EuGH abwarten zu wollen um das UmwRG an dessen

²²¹ Röckinghausen, I+E 2015, 154 (161).

²²² Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 3.

²²³ Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 24/2015, 2.; Stellungnahme des Bundesverbands für Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 10.07.2015, 3.

²²⁴ Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 24/2015, 2.

²²⁵ EuGH NVwZ 2011, 673.

²²⁶ BVerwG NVwZ 2014, 64.

²²⁷ So auch Greim, BayVBl. 2014, 517 (521).

²²⁸ Die Klage der Kommission in der Rs. C-137/14 wurde am 21.03.2014 eingereicht, am 21.05.2015 ergingen die Schlussanträge, BeckRS 2015, 80676.

ausdrückliche Vorgaben anpassen zu können. Dies erweckt den Eindruck, der deutsche Gesetzgeber versuche, stets nur die notwendigsten unionsrechtlichen Anpassungen vorzunehmen und es ansonsten weitgehend bei dem deutschen Rechtsschutzsystem zu belassen.

Das Problem der systematischen Friktionen wurde im Gesetzesentwurf nicht angegangen. So entbehrt der Entwurf beispielsweise erneut einer Klarstellung des seit Jahren diskutierten Problems des subjektiv-rechtlichen Charakters von Verfahrensfehlern.²²⁹ Stattdessen entfernt sich das UmwRG durch die partiellen Anpassungen an das europäische Rechtsschutzsystem immer weiter von der Systematik des übrigen Verwaltungsverfahrens- und -prozessrechts. Es wäre wünschenswert, dass sich der deutsche Gesetzgeber dieses Problems endlich annimmt und eine kohärente Regelung schafft, die sich in das System des deutschen Verwaltungsprozessrechts einfügt. In rechtstechnischer Hinsicht hat die Novelle das UmwRG ebenfalls nicht verbessert, sondern es durch neue unbestimmte Rechtsbegriffe sowie zahlreichen Verweisungen auf andere Gesetze sogar verkompliziert. So deutet der Wortlaut des § 4 Abs. 1b Nr. 3 UmwRG beispielsweise an, dass das UmwRG selbst keine Rechtsgrundlage für eine Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens darstellen könne, sondern eine solche im Sinne einer Rechtsgrundverweisung gerade voraussetzt. Eine entsprechende Rechtsgrundlage lässt sich in der VwGO allerdings seit der Änderung des § 94 VwGO nicht mehr finden.²³⁰ Dies führt wiederum zu erheblichen Rechtsunsicherheiten.

d) Zwischenfazit

Der deutsche Gesetzgeber hat erneut die Möglichkeit einer umfassenden Überarbeitung des UmwRG verstreichen lassen. Dabei wäre die Schaffung einer einheitlichen Regelung, die für den Rechtsanwender auch dauerhaft Bestand hat, nach den zahlreichen Änderungen des UmwRG wünschenswert gewesen. Stattdessen handelte es sich bei der Novelle erneut um einen bloßen „legislatorischen Reparaturbetrieb“²³¹, bei dem erneuter Änderungsbedarf bereits abzusehen war.

²²⁹ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 37/2015, 8.

²³⁰ Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drucks. 18/6288, 2.

²³¹ Berkemann, DVBl. 2016, 205 (216).

4. „Deutschland verliert die dritte Runde vor dem EuGH“²³² – Das Urteil Kommission ./ Deutschland vom 15.10.2015

Bereits vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Novellierung des UmwRG erfolgte die dritte Rüge durch den EuGH im Urteil vom 15.10.2015 in der Rs. C-137/14 (Kommission ./ Deutschland).²³³ Hintergrund des Urteils war eine Beschwerde der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen fehlerhafter Umsetzung von Art. 11 UVP-RL sowie Art. 25 IE-RL in das deutsche Recht, insbesondere in das UmwRG.

a) Die Entscheidung des EuGH

Zunächst bestätigte der EuGH die Regelung des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO und stellte fest, dass auch im Anwendungsbereich der UVP-RL ein Einzelner nur dann mit seiner Klage Erfolg haben könne, wenn er durch die Entscheidung in eigenen Rechten verletzt ist.²³⁴ Zudem hielt der EuGH § 4 Abs. 1 UmwRG sowie das Kausalitätserfordernis des § 46 VwVfG für unionsrechtswidrig. Zur Begründung verwies der EuGH auf die Altrip-Entscheidung und darauf, dass Art. 11 UVP-RL ansonsten die praktische Wirksamkeit genommen würde.²³⁵ Ebenfalls unionsrechtswidrig sei die Regelung der materiellen Präklusion in § 2 Abs. 3 UmwRG.²³⁶ Mit dem Ziel der UVP-RL seien Regelungen wie die Einwendungspräklusion unvereinbar, da diese die gerichtliche Kontrolle auf den Vor-trag beschränken würden, den der Kläger bereits im Verwaltungsverfahren angebracht hat.²³⁷ Schließlich rügte der EuGH auch die Übergangsvorschrift des § 5 Abs. 1 und Abs. 4 S. 1 UmwRG als unionsrechtswidrig.²³⁸

b) Die Bewertung der Entscheidung

Teilweise wurden die Direktiven des EuGH bereits durch die Novelle des UmwRG vom 26.11.2015 umgesetzt. So wurden die Mängel des zeitlichen Anwendungsbereichs bereits durch die Novelle behoben.²³⁹ Auch § 4 UmwRG wurde in Reaktion auf das Altrip-Urteil bereits umfassend überarbeitet.

²³² Berkemann, DVBl. 2016, 205 (205).

²³³ EuGH NVwZ 2015, 1665.

²³⁴ EuGH NVwZ 2015, 1665 Rn. 34; Jacob, jM 2016, 166 (166).

²³⁵ EuGH NVwZ 2015, 1665 Rn. 57; Hofmann, EurUP 2015, 266 (269).

²³⁶ EuGH NVwZ 2015, 1665 Rn. 82.

²³⁷ EuGH NVwZ 2015, 1665 Rn. 78; Jacob, jM 2016, 166 (167).

²³⁸ EuGH NVwZ 2015, 1665 Rn. 100, 103.

²³⁹ Ludwigs, NJW 2015, 3484 (3486); Röckinghausen, I+E 2015, 154 (161).

Allerdings begegnete die neue Regelung vielfältiger Kritik, sodass es geboten erschien, § 4 UmwRG vor dem Hintergrund der Entscheidung des EuGH in der Rs. C-137/14 erneut anzupassen. Insbesondere erlegte die Entscheidung zur materiellen Präklusion dem deutschen Gesetzgeber Handlungsbedarf auf und war damit der Motor für eine erneute Novelle des UmwRG.

VI. Erneuter Anpassungsversuch durch den deutschen Gesetzgeber – die Novelle des UmwRG vom 2.6.2017.

Zur Behebung der festgestellten Verstöße des UmwRG gegen Unions- und Völkerrecht, hat der deutsche Gesetzgeber am 2.6.2017 das „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ erlassen²⁴⁰. Darin wird zum einen die Entscheidung des ACCC vom 20.12.2013 sowie der Beschluss der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention vom 2.7.2014 aufgegriffen und zum anderen dient der Entwurf der Umsetzung der Vorgaben des EuGH in der Entscheidung vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14)²⁴¹ sowie dem Urteil des BVerwG vom 5.9.2013 (Rs. 7 C 21.12).²⁴²

1. Gesetzgebungsverfahren

Das Gesetzgebungsverfahren zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass die Novelle des UmwRG in außergewöhnlich hohem Maße umstritten war.²⁴³ Der Referentenentwurf des BMU vom 19.4.2016²⁴⁴ wurde bereits durch den Regierungsentwurf vom 5.9.2016 maßgeblich überarbeitet.²⁴⁵ Aus der Beratung in den Ausschüssen des Bundesrates ergaben sich insgesamt 26 Einzelvoten, die teilweise schwierige unions- und völkerrechtliche Fragen aufwarfen.²⁴⁶ Nach dem Beschluss des Plenums blieben davon noch drei Prüfbitten und drei Änderungsvoten übrig.²⁴⁷ Auf Empfehlung des Umweltausschusses

²⁴⁰ BGBl. I 2017, 1298.

²⁴¹ *EuGH* NVwZ 2015, 1665.

²⁴² *BVerwG* NVwZ 2014, 64; Hier hatte das BVerwG einem anerkannten Umweltverband im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK eine Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 HS. 2 VwGO zugestanden.

²⁴³ *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Vorbem. UmwRG Rn. 119

²⁴⁴ Abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/entwurf_umwRG_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 28.11.2018).

²⁴⁵ BT-Drs. 18/9526.

²⁴⁶ *Sauer*, UPR 2017, 448 (452).

²⁴⁷ BT-Drs. 18/9909, S. 1ff.

hin wurden erneute Änderungen am Gesetzesentwurf vorgenommen.²⁴⁸ Schließlich stimmte der Bundestag am 27.4.2017 dem Gesetzesentwurf in der Ausschussfassung zu. Aus den gestellten Entschließungsanträgen der Oppositionsfraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ergibt sich allerdings, dass noch immer Bedenken an der Unionsrechtskonformität des Änderungsgesetzes bestanden.²⁴⁹ Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 12.4.2017 zu, obwohl auch hier Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit mit den unionsrechtlichen Vorgaben laut wurden.²⁵⁰

2. Wesentliche Änderungen

a) Anwendungsbereich, § 1 UmwRG

Der Anwendungsbereich des UmwRG wird durch Aufnahme von drei neuen Fallgruppen in § 1 Abs. 1 UmwRG erweitert. § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG erfasst Pläne und Programme, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht. Durch § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG werden Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge, durch die Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zugelassen werden, dem Anwendungsbereich des UmwRG unterstellt. § 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG erfasst Verwaltungsakte über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung und Durchführung von Entscheidungen nach den Nr. 1-5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften dienen.

b) Materielle Präklusion, § 2 Abs. 3 UmwRG

Die materielle Präklusionsanordnung in § 2 Abs. 3 UmwRG wird gestrichen. Ebenfalls entfällt die materielle Präklusionsvorschrift des § 64 Abs. 2 BNatSchG sowie des § 47 Abs. 2a VwGO und des § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG. § 73 Abs. 4 S. 3-6 VwVfG wird dagegen nicht aufgehoben, sondern findet gem. § 7 Abs. 4 UmwRG lediglich im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK keine Anwendung mehr. Im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK bleibt § 73 Abs. 4 S. 3-6 VwVfG dagegen weiterhin anwendbar. Im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG bleibt die materielle Präklusion für Verbandskläger gem. §§ 7 Abs. 3, 2 Abs. 1 UmwRG bestehen.

²⁴⁸ BT-Drs. 18/12146.

²⁴⁹ BT-Drs. 18/12146, S. 8ff., 11ff.

²⁵⁰ BR-Drs. 341/1/17.

c) Verfahrensfehler, § 4 UmwRG

Geändert wird auch der bisherige § 4 UmwRG: § 4 Abs. 4 UmwRG erstreckt die Unterscheidung zwischen absoluten und relativen Verfahrensfehlern auf Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG und § 4 Abs. 5 UmwR schließt die Anwendbarkeit der Verfahrensfehlerfolgenregelung des § 4 UmwRG für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3, 5 und 6 UmwRG aus. § 4a UmwRG wird gestrichen.

d) Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG

Im neuen § 5 UmwRG wird eine Missbrauchsklausel eingeführt, nach der Einwendungen unberücksichtigt bleiben, deren erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist.

3. Kritik an der Novelle

Auch die neueste Änderung des UmwRG stößt teilweise auf Kritik. Positiv zu bemerken ist aber jedenfalls die Streichung des umstrittenen § 4a UmwRG. Hier hat der Gesetzgeber augenscheinlich seinen Fehler erkannt und einer dahingehenden erneuten Rüge durch den EuGH vorgebeugt.

a) Differenzierung zwischen dem Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK und des Art. 9 Abs. 3 AK im Rahmen der materiellen Präklusion, § 7 Abs. 3 UmwRG

Teilweise wird die Differenzierung zwischen dem Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK und des Art. 9 Abs. 3 AK im Rahmen der materiellen Präklusion als nicht völker- und unionsrechtskonform angesehen.²⁵¹ Die Aussage des EuGH in der Rs. C-137/14 könne so ausgelegt werden, dass eine materielle Präklusion im Anwendungsbereich der UVP-RL sowie der IE-RL generell unzulässig sei.²⁵² Der Gedanke des effektiven Rechtsschutzes gelte aber auch im Völkerrecht, sodass diese Rechtsprechung auch auf den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK übertragbar sei.²⁵³

²⁵¹ Lee, EurUP 2017, 62 (72); Schlacke, NVwZ 2017, 905 (909); Keller/Rövekamp, NVwZ 2015, 1665 (1672); Europäische Kommission, Mitteilung v. 28.4.2017 – C(2017) 2616, Rn. 121; so auch die Entschließungsanträge der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/12146, 8ff.

²⁵² Lee, EurUP 2017, 62 (72).

²⁵³ Schlacke, NVwZ 2017, 905 (909); Europäische Kommission, Mitteilung v. 28.4.2017 – C(2017) 2616, Rn. 121.

Gegen die Völker- und Unionsrechtswidrigkeit des § 7 Abs. 3 UmwRG wird aber vorgebracht, dass die Entscheidung des EuGH unmittelbar nur Zulassungsentscheidungen im Rahmen der UVP-RL und nicht den Rechtsschutz gegen Pläne und Programme i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG betreffe.²⁵⁴ Vielmehr würden Pläne und Programme lediglich unter die SUP-RL fallen, die den Mitgliedstaaten aber keine Vorgaben zur Gewährleistung eines „weiten Zugangs zu den Gerichten“ machen würde.²⁵⁵ Zwar ist auch Art. 9 Abs. 3 AK über Art. 216 Abs. 2 AEUV Bestandteil des Unionsrechts. Dieser verlange aber nur, dass die Öffentlichkeit Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren hat, „soweit sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllt“ und fordere somit gerade keinen „weiten Zugang“.²⁵⁶

Im Ergebnis sprechen die besseren Argumente für die Völker- und Unionsrechtskonformität des § 7 Abs. 3 UmwRG. Im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 AK wird in Art. 9 Abs. 3 AK kein „weiter Zugang“ zu den Gerichten gefordert. Allerdings führt eine differenzierte Behandlung von Vorhaben im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK und solchen im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK zu einer gespaltenen und unübersichtlichen Rechtslage und verursacht weitere systematische Brüche im Rahmen des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes.

b) Die neue Missbrauchsklausel, § 5 UmwRG

Gegen die neue Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG wird vorgebracht, dass durch das Fehlen eines Katalogs mit Regelbeispielen typischer Missbrauchsfälle die Ausfüllung der Klausel auf die Ebene der Rechtsprechung verlagert wurde. Dies könne Rechtsunsicherheit und die Gefahr von Fehlinterpretationen durch die Gerichte zur Folge haben.²⁵⁷ Laut Gesetzesbegründung liegt ein missbräuchliches Verhalten dann vor, wenn der Rechtsbehelfsführer erstmalig im Verwaltungsprozess Einwendungen vorbringt, im Verwaltungsver-

²⁵⁴ *Kerkmann/Schröter*, EurUP 2017, 126 (133), *Zeissler/Schmitz* UPR 2016, 1 (6).

²⁵⁵ *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, § 5 Rn. 7.

²⁵⁶ *Fellenberg/Schiller*, in Landmann/Rohmer, § 5 Rn. 7.

²⁵⁷ *Lee*, EurUP 2017, 62 (73); *NABU*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des UmwRG vom 19.4.2016, S. 16.

fahren aber erklärt oder auf andere Weise deutlich gemacht hat, dass entsprechende Einwendungen nicht bestehen.²⁵⁸ Eine ausdrückliche Erklärung des Rechtsbehelfsführers, dass keine Einwendungen bestehen, werde der Praxis aber wohl kaum vorkommen, sodass diese Fallgruppe von eher geringerer Relevanz sein dürfte.²⁵⁹ Größere Bedeutung erlange somit die zweite Fallgruppe. Ein Deutlichmachen auf andere Weise liegt laut Gesetzesbegründung beispielsweise dann vor, wenn „die im Rechtsbehelfsverfahren erstmalige Erhebung bestimmter Einwendungen, die der Vereinigung bereits im Zulassungsverfahren bekannt waren, den Schutzanliegen und Umweltbelangen, als deren Sachwalter sich die Vereinigung versteht, zuwiderläuft, die Vereinigung sich also, gemessen an den Zielen ihrer Satzung oder ihrer Rolle als „Quasiverwaltungshelfer“ [...] „unvernünftig“ verhält.“²⁶⁰ Somit stellt sich die Frage, wie der Begriff des unvernünftigen Verhaltens auszulegen ist. Ein unvernünftiges Verhalten im Sinne der Gesetzesbegründung könnte möglicherweise bereits dann vorliegen, wenn der Verband seinen Schutzanliegen zuwiderhandelt. Dafür spreche auch die Ergänzung des § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG sowie § 9 Abs. 1 S. 3 UVPg, welche den Eindruck erwecke, die Verbände treffe eine Beteiligungspflicht am Verfahren. Eine solche extensive Auslegung des § 5 UmwRG könnte schließlich dazu führen, dass bereits ein Schweigen im Verfahren zum konkludenten Einwendungsverzicht umgedeutet werde, was wiederum zur Einführung einer „heimlichen Präklusion“ führen würde.²⁶¹

Für die neue Missbrauchsklausel wird dagegen vorgebracht, dass die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe eine flexible und verbandsfreundliche Handhabung im Einzelfall ermögliche.²⁶²

Die gegen die Unionsrechtskonformität des § 5 UmwRG vorgebrachten Bedenken sind nur teilweise überzeugend. Der Gesetzgeber greift in § 5 UmwRG mit der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe „missbräuchlich“ und „unredlich“ die wortgleiche Formulierung des EuGH in der Rs. C-137/14 auf.²⁶³ Die Unionsrechtskonformität der Missbrauchsklausel kann

²⁵⁸ BT-Drs. 18/9526, 41.

²⁵⁹ So auch *Lee*, EurUP 2017, 61 (72).

²⁶⁰ BT-Drs. 18/9526, 41.

²⁶¹ *Lee*, EurUP 2017, 62 (73); so auch die Entschließungsanträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/12126, 11ff.

²⁶² *Pernice-Warnke*, DÖV 2017, 846 (849).

²⁶³ *EuGH NVwZ* 2015, 1665 (1670 Rn. 81).

durch eine zurückhaltende Auslegung dieser Begriffe durch die Gerichte gewährleistet werden. Eine Missbrauchsregelung im Einzelfall verstößt auch nicht gegen das Ziel der RL 2003/35/EG, anerkannten Umweltverbänden einen „weiten Zugang“ zu den Gerichten zu gewähren. Allerdings wäre die Formulierung konkreter Regelbeispiele durch den Gesetzgeber zur Vermeidung von Fehlinterpretationen und zur Schaffung von Rechtssicherheit wünschenswert gewesen.

c) Zwischenfazit

Auch durch die neuste Novelle des UmwRG gelingt es dem deutschen Gesetzgeber nicht, alle Bedenken gegen die Unionsrechtskonformität des UmwRG auszuräumen. Vor allem die Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG wirft Fragen bezüglich ihres Anwendungsbereiches auf und verführt zu einer unionsrechtswidrigen Handhabung durch die Gerichte. Wieder zeigt sich, dass bereits im Gesetzgebungsverfahren Zweifel an der unionsrechtskonformen Ausgestaltung der Novelle laut wurden, welche allerdings – einmal mehr unter Rekurrenzung auf Zeitdruck und Eilbedürftigkeit²⁶⁴ – nur teilweise Gehör fanden. Eine erneute Anpassung des UmwRG an die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben erscheint somit durchaus wahrscheinlich.

VII. Fazit

Insgesamt betreibt der deutsche Gesetzgeber bei der Novellierung des UmwRG eine „Politik der zu kleinen Schritte“.²⁶⁵ Er lässt sich durch die Entscheidungen des EuGH treiben²⁶⁶ und nimmt mit einer bemerkenswerten Gelassenheit die zahlreichen Rügen durch Kommission, EuGH und ACCC hin. Etwasige Umsetzungsdefizite wurden mehrfach unter Rekurrenzung auf Zeitdruck im Gesetzgebungsverfahren und drohende Zwangsgelder entschuldigt, obwohl im Schrifttum meist frühzeitig – bereits lange vor einem entsprechenden Urteil des EuGH – die Defizite bei der Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben diagnostiziert und Überarbeitungsvorschläge unterbreitet wurden. Der Gesetzgeber hätte also durchaus Zeit gehabt, eine umfassende Überarbeitung des UmwRG vorzunehmen und Zweifeln an der Unionsrechtskonformität einzelner Regelungen frühzeitig zu begegnen.

²⁶⁴ *Sauer*, UPR 2017, 448 (452).

²⁶⁵ *Greim*, BayVBl. 2014, 517 (517).

²⁶⁶ *Greim*, BayVBl. 2014, 517 (517).

Nunmehr wird es Zeit für einen „großen Wurf“²⁶⁷ des deutschen Gesetzgebers. Eine erneute Überarbeitung des UmwRG, die keine bloße Übergangsregelung darstellt, sondern dauerhaft Bestand haben kann, wäre wünschenswert. Die neueste Novelle vom 02.06.2017 schlägt dabei bereits den richtigen Weg ein, behebt allerdings nicht alle aufgezeigten Mängel. Insbesondere wäre es erstrebenswert, wenn sich der Gesetzgeber der Problematik der systematischen Friktionen endlich annehmen und eine systemkohärente Regelung schaffen würde. Es bleibt also zu hoffen, dass die „lange Krankengeschichte“²⁶⁸ des UmwRG bald geschlossen werden kann.

²⁶⁷ *Greim*, BayVBl. 2014, 517 (525).

²⁶⁸ *Kment*, UPR 2013, 41 (47.)

Literaturverzeichnis

- Alleweldt, Ralf*, Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht, DÖV 2006, 621.
- Appel, Markus*, Subjektivierung von UVP-Fehlern durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz?, NVwZ 2010, 473.
- Appel, Markus/ Spieth Friedrich*, Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2009, 312.
- Berkemann, Jörg*, Querelle d'Allemand. Deutschland verliert die dritte Runde vor dem EuGH, DVBl. 2016, 205.
- Berkemann, Jörg*, Vollkontrolle der Umweltverbandsklage, DVBl. 2015, 389.
- Berkemann, Jörg*, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht – Eine Analyse von EuGHE 2011 I-1255, DVBl. 2013, 1137.
- Berkemann, Jörg*, Die unionsrechtliche Verbandsklage des EuGH-Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt „so nicht“ und in Bedrängnis, DVBl. 2011, 1253.
- Berkemann, Jörg*, Gemeinschaftskonformes und gemeinschaftswidriges Überleitungsrecht des Umweltverbandsklagerechts (UmwRG), DVBl. 2010, 1403.
- Berkemann, Jörg*, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) auf dem gemeinschaftsrechtlichen Prüfstand, NordÖR 2009, 336.
- Berkemann, Jörg/ Halama, Günter* (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2008 (Zit.: *Autor*, in: Berkemann/Halama).
- Bunge, Thomas*, Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, ZUR 2015, 531.
- Bunge, Thomas*, Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 2014, 305.
- Bunge, Thomas* (Hrsg.), Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Kommentar, 2013.
- Bunge, Thomas*, Die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände aufgrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nach dem Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, NuR 2011, 605.
- Bunge, Thomas*, Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG, ZUR 2004, 141.

- Classen, Claus Dieter*, Umweltrechtsbehelfe im deutschen Recht – Weitere Defizite, *JM* 2014, 161.“
- Von Danwitz, Thomas*, Zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR)* 2007, Band 93, S. 31.
- von Danwitz, Thomas*, Umweltrechtliche Präklusionsnormen zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzgarantie, *UPR* 2006, 323.
- von Danwitz, Thomas*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, *NVwZ* 2004, 272.
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage 2018.
- Durner, Wolfgang/ Paus, Martin*, Nichtregierungsorganisation darf gegen die Verletzung von EU-Vorschriften klagen – Anmerkung zu EuGH C-115/09, *DVBl.* 2011, 757.
- Durner, Wolfgang*, Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte, *ZUR* 2005, 285.
- Durner, Wolfgang/ Walter, Christian*, Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005 (Zit.: *Autor*, in: *Durner/Walter*, 64).
- Ekardt, Felix/ Pöhlmann, Katharina*, Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen, *NVwZ* 2005, 532.
- Ewer, Wolfgang*, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, *NVwZ* 2007, 267.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Berlin, 2013, Band 45 2014.
- Gassner, Erich*, Umweltrechtliche Treuhandklage, *NuR* 2007, 143.
- Gellermann, Martin*, Verbandsklage im Umweltrecht – aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme, *DVBl.* 2013, 1341.
- Gellermann, Martin*, Europäisierter Rechtsschutz im Umweltrecht, Ipsen/Stüer (Hrsg.), *Europa im Wandel – Festschrift für Hans-Werner Rengeling zum 70. Geburtstag*, 2008 (Zit.: *Gellermann*, in: *FS Rengeling*).
- Genth, Mario*, Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform?, *NuR* 2008, 28.

- Greim, Jeanine*, Die Verbandsklage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – Politik der (zu) kleinen Schritte, BayVBl. 2014, 517.
- Greim, Jeanine* (Hrsg.), Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern im Umweltrecht, 2013.
- Groß, Thomas*, Trianel – die Entfesselung des Umweltrechtsbehelfs durch den EuGH, JURA 2012, 386.
- Hofmann, Ekkehard*, Der Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nur eine Frage des Umweltrechts?, EurUP 2015, 266.
- Hoppe, Werner/ Berkemann, Jörg*, UVPG Kommentar, 4. Auflage 2012 (Zit.: Autor, in: Hoppe/Beckmann).
- Jacob, Thomas*, Subjektiver Rechtsschutz, Einwendungspräklusion und Bestandskraft-klare Worte vom EuGH, jM 2016, 166.
- Karge, Marcus*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Verwaltungsprozessrechts, 2010.
- Keller, Karsten/ Rövekamp, Christiane*, Anmerkungen zu EuGH (2. Kammer), Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NVwZ 2015, 1665.
- Keller, Maxi*, Rechtsschutzdefizite Dritter gegen Genehmigungserteilungen für Windenergieanlagen in der AWZ?, ZUR 2005, 184.
- Kerkmann, Jochen/ Schröter, Jessica*, Präklusion = Präklusion?, EurUP 2017, 126.
- Kerkmann, Jochen*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BauR 2007, 1527.
- Klinger, Remo*, Das Rechtsschutzgebot des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung in deutsches Recht, EurUP 2014, 177.“
- Kment, Martin*, Der ewige Patient: die Umweltverbandsklage – Einblicke in eine lange Krankenakte und neue Therapieansätze, URP 2013, 41.
- Kment, Martin*, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG – Rechtsschutz des Vorhabenträgers, anerkannter Vereinigungen und Dritte, NVwZ 2007, 274.
- Knopp, Lothar*, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2005, 281.
- Koch, Hans-Joachim*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369.
- Landmann, Robert/ Rohmer, Gustav* (Hrsg.), Umweltrecht, 87. EL 2018 (Zit.: Autor, in: Landmann/Rohmer).
- Lee, Philipp*, Die Geburtsstunde der heimlichen Präklusion, EurUP 2017, 62.

- Leidinger, Tobias*, Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualrechtsschutz – Das Trianel-Urteil des EuGH und seine Folgen für das deutsche Verwaltungsrechtssystem, NVwZ 2011, 1345.
- Lorenz, Annegret*, Vollzugsdefizite im Umweltrecht, UPR 1991, 253.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, 217.“
- Ludwigs, Markus*, Bausteine des Verwaltungsrechts auf dem Prüfstand des EuGH – Die Revolution ist ausgeblieben, NVwZ 2015, 3484.
- Mainzer, Anna/ Grunow, Moritz*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – eine Dauerbaustelle, I+E 2014, 146.
- Mainzer, Anna/ Möbus, Julia*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz-Erweiterte Klagemöglichkeit versus Investitionssicherheit, I+E 2012, 213.
- Marty, Michael*, Die Erweiterung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten – Anmerkungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2009, 115.
- Maunz, Theodor/ Dürig, Günter*, Grundgesetz, 84. EL 2018 (Zit.: *Autor*, in: Maunz/Dürig).
- Meitz, Christoph*, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 7. November 2013 – Rs. C-72/12 (Altrip), ZUR 2014, 40.
- Michler, Hans-Peter*, (Nicht mehr als) Erste Überlegungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, NuR 2013, 35.
- Pernice-Warnke, Silvia*, Verwaltungsprozessrecht unter Reformdruck, DÖV 2017, 846.
- Radespiel, Liane*, Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben – insbesondere das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, EurUP 2007, 118.
- Rehbinder, Eckard*, Die hessische Verbandsklage auf dem Prüfstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 1982, 666.“
- Rehbinder, Eckard/ Burgbacher, Hans-Gerwin/ Knieper, Rolf* (Hrsg.), Bürgerklage im Umweltrecht, 1972 (Zit.: „*Rehbinder/Burgbacher/Knieper*, 15ff.“
- Röckinghausen, Marc*, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten-Nach der Novelle ist vor der Novelle, I+E 2014, 36.
- Sauer, Matthias*, Das Gesetz zur Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, UPR 2017, 448.

- Schlacke, Sabine*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905.
- Schlacke, Sabine*, (Auf)Brüche des Öffentlichen Rechts: von der Verletztenklage zur Interessenklage, DVBl. 2015, 929.
- Schlacke, Sabine*, Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-) Rechtsschutzes – Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck, NVwZ 2014, 11.
- Schlacke, Sabine*, Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – EuGH ante portas?, ZUR 2013, 195.
- Schlacke, Sabine/ Schrader, Christian/ Bunge, Thomas*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht: Aarhus-Handbuch, 2009 (Zit.: *Autor*, in: Schlacke/Schrader/Bunge).
- Schlacke, Sabine*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008.
- Schlacke, Sabine*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8.
- Schlacke, Sabine*, Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortentwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems, NuR 2004, 629.
- Schlichter, Otto*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, UPR 1982, 209.
- Schmidt, Alexander/ Zschesche, Michael/ Tryjanowski, Alexandra*, Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010 – Ergebnisse neuer empirischer Untersuchungen, NuR 2012, 77.
- Schmidt, Alexander*, Zur Diskussion über erweiterte Klagebefugnisse im Umweltschutzrecht – auch auf vorgelagerten Planungsebenen, ZUR 2012, 210.
- Schmidt, Alexander/Kremer, Peter*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR 2007, 57.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungskultur*, NVwZ 2007, 40.“
- Schmidt-Preuß, Matthias*, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 489.
- Schmitt, Desirée*, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, ZEuS 2013, 359.
- Schoch, Friedrich/ Schneider, Jens-Peter/ Bier, Wolfgang*, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 35. EL 2018 (Zit.: *Autor*, in: Schoch/Schneider/Bier).

Schrödter, Wolfgang, Aktuelle Entscheidungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2009, 157.

Seeling, Robert/ Gründling, Benjamin, Die Verbandsklage im Umweltrecht Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, 1033.

Siegel, Thorsten, Die Präklusion im europäischen Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, 337.“

Sinner, Wolfgang, Ein Meilenstein für die UVP?, UPR 2016, 7.

Sommerfeldt, Katharina, Die Verbandsklage des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, 2016.

Zeissler, Christian/ Schmitz, Vera, Das Urteil des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 als Ende der umweltrechtlichen Präklusion?, UPR 2016, 1.“

Ziekow, Jan, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259.

Ziekow, Jan, Von der Reanimation des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 263.

Rechtsprechungsverzeichnis

- EuGH*, Urteil vom 11.8.1995 – C-431/92, NVwZ 1996, 369
- EuGH*, Urteil vom 18.6.1998 – C-81/96, BeckRS 2004, 77819.
- EuGH*, Urteil vom 7.9.1999 – C-61/98, BeckRS 2004, 77627.
- EuGH*, Urteil vom 14.11.2002 – C-251/00, BeckRS 2004, 75447.
- EuGH*, Urteil vom 7.1.2004 – C-201/02, NVwZ 2004, 593.
- EuGH*, Urteil vom 15.10.2009 – C-263/08, ZUR 2010, 28 – Djurgarden
- EuGH*, Urteil vom 12.5.2011 – C-115/09, ZUR 2011, 368 – Trianel
- EuGH*, Urteil vom 8.3.2011 – C-240/09, NVwZ 2011, 673
- EuGH*, Urteil vom 15.1.2013 – C-416/10, NVwZ 2013, 347
- EuGH*, Urteil vom 7.11.2013 – C-72/12, ZUR 2014, 36 – Altrip
- EuGH*, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14, NVwZ 2015, 1665 – Kommission
./ Deutschland
- BVerwG*, Urteil vom 12.2.1996 – 4 A 38/95, NVwZ 1997, 171.
- BVerwG*, Urteil vom 5. 4. 2006 - 9 C 1/05, NVwZ 2006, 817.
- BVerwG*, Beschluss vom 11.11.2009 – 4 B 57/09, ZUR 2010, 382
- BVerwG*, Beschluss vom 14.09.2010 – 7 B 15/10, NVwZ 2011, 364
- BVerwG*, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 30.10, NVwZ 2012, 573
- BVerwG*, Urteil vom 29.9.2011 – 7 C 21/09, NVwZ 2012, 176.
- BVerwG*, Vorlagebeschluss vom 10.1.2012 – 7 C 20/11, NVwZ 2012, 448
- BVerwG*, Urteil vom 2.10.2013 – 9 A 23.12, NVwZ 2014, 367
- BVerwG*, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21/12, NVwZ 2014, 64
- BVerwG*, Beschluss vom 20.2.2015 – 7 B 13/14, BeckRS 2015, 43213
- BVerwG*, Beschluss vom 21.06.2016 – 9 B 65/15, NVwZ 2016, 1257
- OVG Lüneburg*, Beschluss vom 7.7.2008 – 1 ME 131/08, NVwZ 2008, 1144
- OVG Koblenz*, Urteil vom 29.10.2008 – 1 A 11330/07, BeckRS 2009, 31451
- OVG Magdeburg*, Beschluss vom 17.9.2008 – 2 M 146/08, ZUR 2009, 36.

OVG Schleswig, Urteil vom 12.3.2009 – 1 KN 12/08, ZUR 2009, 432

VGH München, Urteil vom 23.06.2009 – 8 A 08.40001, BeckRS 2009, 39809

OVG Münster, Vorlagebeschluss vom 5.3.2009 – 8 D 58/08 AK, NordÖR 2009, 345

VGH Kassel, Urteil vom 16.09.2009 – 6 C 1005/08.T, ZUR 2010, 46.

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 12.2.2009 – 1 A 10722/08, juris

OVG Mannheim, Urteil vom 20.7.2011 – 10 S 2102/09, ZUR 2011, 600

OVG Münster, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372

OVG Brandenburg, Urteil vom 11.12.2014 – 11 A 23.13, BeckRS 2015, 41938

OVG Münster, Urteil vom 25.2.2015 – 8 A 959/10, juris